

Sentenza: 4 novembre 2020, n. 255

Materia: servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost; art. 3, primo comma dello Statuto speciale per la Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 “Legge di stabilità 2018” e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 “Legge di stabilità 2019”), in particolare art. 1, comma 5

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 “Legge di stabilità 2018” e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 “Legge di stabilità 2019”) e in particolare l’art. 1, comma 5, di tale legge regionale.

Quest’ultima norma autorizza la Regione a finanziare annualmente l’Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna - entro predefiniti limiti di spesa - per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118.

Secondo la parte ricorrente la normativa regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l’art. 57 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore, che consentirebbe l’affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria, soltanto alle organizzazioni di volontariato. Ne conseguirebbe la violazione della potestà esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; nonché la violazione dell’art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), secondo cui la potestà legislativa regionale è esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

In via preliminare, la Corte precisa che la parte ricorrente motiva le proprie censure solo riguardo all’art. 1, comma 5, della l.r. Sardegna 16/2019, per cui lo scrutinio di costituzionalità va limitato a tale disposizione.

Nel merito la questione non è fondata.

L’affidamento del servizio di emergenza e urgenza presenta profili attinenti anche alla tutela della concorrenza, specie ove vi siano discipline di favore per gli enti del Terzo settore. La normativa europea, e nello specifico la direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, consente tuttavia agli Stati membri di adottare, *per attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l’affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici. Inoltre, la direttiva esclude dal suo campo di applicazione alcuni specifici servizi di difesa*

civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, tra cui è individuato proprio il trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

La normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che lascia impregiudicata la facoltà di affidare i medesimi servizi sociali individuati dalla direttiva 2014/24/UE attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, escludendoli dal campo di applicazione del medesimo codice; e che prevede per altri servizi sociali specifiche discipline, facendo espressamente salve le diverse modalità previste dal Codice del Terzo settore.

Tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali rientra la convenzione. Sulla materia è intervenuto l'art. 56 del Codice del Terzo settore, che ha abrogato la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Ai sensi di tale disposizione, le amministrazioni pubbliche "possono sottoscrivere, con le organizzazioni e le associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato". Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione dei soggetti "con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime".

L'art. 57 del Codice del Terzo settore prevede a sua volta la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, alle sole organizzazioni di volontariato, richiedendo per tale tipologia di convenzioni specifici requisiti.

Infine, il Codice del Terzo settore stabilisce che le cooperative sociali restano disciplinate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali); aggiungendo che le disposizioni dello stesso Codice si applicano agli enti del Terzo settore oggetto di una disciplina speciale solo in quanto compatibili e non derogate da tale disciplina.

Entro siffatta cornice la Regione autonoma Sardegna, già in attuazione della normativa antecedente al Codice del Terzo settore, è intervenuta a disciplinare lo strumento della convenzione con due atti normativi: la legge regionale 13 settembre 1993, n. 39, relativa alle convenzioni con le organizzazioni di volontariato; e la legge regionale 22 aprile 1997, n. 16, inerente le convenzioni con le cooperative sociali.

La Corte sottolinea poi come, in riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza, in attuazione delle suddette norme regionali la Regione autonoma Sardegna abbia adottato specifici schemi di convenzione, limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato.

Fatte queste premesse, il giudice delle leggi si sofferma sull'art. 1, comma 5, della l.r. Sardegna 16/2019, oggetto d'impugnazione.

La norma stanziava le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive.

Tale disposizione pertanto, - così argomenta la Corte - non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, pur facendo riferimento alle convenzioni con gli enti del Terzo settore.

La formulazione impiegata non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo fra l'altro ricorso ad una qualificazione di carattere fiscale, quella di onlus, *poco consona* a tal fine.

Tuttavia, la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del Terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato *non trova la sua fonte nella disposizione impugnata*, bensì nelle norme che regolano la materia, come attuate dalla Regione autonoma Sardegna.

In questo senso, la norma censurata non è idonea a ledere l'art. 57 del Codice del Terzo settore, *che semmai sarebbe intervenuto sugli aspetti regolati dalla previgente legislazione regionale.*

Inoltre, non è pacifico che l'art. 57 del Codice del Terzo settore *abbia voluto limitare l'istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, restringendo il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al Codice dei contratti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica.*