

ALESSANDRA ALBANESE

IL SERVIZIO DI TRASPORTO DEI MALATI TRA REGOLE DELLA CONCORRENZA E VALORE SOCIALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro giuridico di riferimento. – 2.1. Il quadro giuridico europeo: la qualificazione del trasporto sanitario come attività economica o no. – 2.2. La qualificazione come appalti degli accordi stipulati dagli enti pubblici con le organizzazioni di volontariato che erogano i servizi di trasporto sanitario. – 2.3. Il quadro giuridico nazionale. – 3. Limiti e modalità delle procedure selettive di affidamento. – 4. Le vicende regionali italiane più recenti e rilevanti. – 4.1. La legge sul trasporto sanitario della Regione Marche. – 4.2. La legge toscana sul trasporto di emergenza. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Da tempo, nella maggior parte delle regioni italiane i servizi di trasporto sanitario, di emergenza e non, vengono prestati prevalentemente da organizzazioni di volontariato, che operano in stretto collegamento e in forte sinergia con le amministrazioni pubbliche competenti in materia sanitaria. La scelta delle organizzazioni da coinvolgere nella erogazione e nella organizzazione del trasporto sanitario è stata quasi sempre il frutto di rapporti risalenti fra le amministrazioni locali e le associazioni impegnate per scopi solidaristici nel settore, ed ha avuto generalmente come conseguenza l'affidamento diretto a tali soggetti (senza alcuna selezione competitiva) dell'attività di erogazione dei servizi in questione.

Tuttavia, proprio a causa di tale prassi, da alcuni anni, le modalità di affidamento dei servizi di trasporto sanitario alle organizzazioni non profit costituiscono oggetto di un confronto problematico (talvolta molto duro) con il diritto europeo. Il fenomeno non riguarda, peraltro, esclusivamente il nostro Paese, poiché è comune ad altri Stati membri dell'Unione, nei quali pure i servizi di trasporto sanitario sono affidati prevalentemente ad organizzazioni senza scopo di lucro.

La Corte di Giustizia si è dovuta più volte pronunciare (quasi sempre sollecitata dalla Commissione) per confermare o per fugare dubbi circa la

conformità con la normativa europea di norme che consentivano di affidare i servizi di trasporto sanitario alle organizzazioni di volontariato (o ad altri enti non profit) secondo modalità diverse da quelle previste dalla «direttiva appalti». Le controversie, che hanno riguardato numerosi Paesi europei, testimoniano l'esistenza nel settore in questione di una discrasia piuttosto diffusa fra il sentire degli ordinamenti nazionali e di quello europeo¹.

Peraltro, nei tempi più recenti, le procedure di infrazione relative ai servizi di trasporto sanitario si sono notevolmente intensificate ed hanno riguardato anche leggi (o prassi) delle regioni italiane. Ciò naturalmente ha determinato un clima di incertezza, che incide in termini più generali sulle relazioni fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti non profit, nonché sulla definizione degli strumenti giuridici attraverso cui vengono regolati i loro rapporti.

Oltre al dato quantitativo delle controversie che ha suscitato, ciò che rende degno di attenzione il tema dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario è il significato che esso assume nel contesto della evoluzione dell'ordinamento europeo in materia di servizi pubblici. Infatti il retroterra delle pronunce della Corte di Giustizia precedentemente richiamate è certamente costituito dal progressivo ampliamento della categoria dei «servizi a rilevanza economica» nel diritto europeo, categoria dai confini dichiaratamente mobili², nella quale sono state progressivamente attratte prestazioni precedentemente considerate di tipo sociale, che proprio per tale loro qua-

¹ Fra le sentenze più importanti in materia di trasporto sanitario, alcune delle quali verranno più specificamente esaminate in seguito, si possono richiamare: CGCE 24 settembre 1998, *Tögel* C-76/97, relativa ad un caso austriaco; CGCE 25 ottobre 2001, *Ambulanz Glöckner* C-475/99 relativa ad un caso tedesco; CGCE 29 novembre 2007 Commissione/Italia – Regione Toscana C-119/06, su cui sia permesso rinviare a A. Albanese, *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e i diritto comunitario: la Corte manda un monito agli enti pubblici italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1453; CGCE 18 dicembre 2007 Commissione/Irlanda C-532/03, con nota di R. Caranta, *Attività pubblica, attività no-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urb. app.*, 3/2008, 300 ss.; CGUE 29 aprile 2010, Commissione/Repubblica Federale di Germania C-160/08 relativa alla prassi adottata da una pluralità di Länder; CGUE 10 marzo 2011, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler/Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau* C-274/09, ancora una volta relativa alla Repubblica Federale Tedesca.

² Anche la Corte Costituzionale nella sentenza 27 luglio 2004, n. 272, ha ricordato che «la Commissione europea, nel Libro Verde sui servizi di interesse generale (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche», dopo aver precisato che «la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo».

il servizio di trasporto dei malati

lificazione erano escluse dall'applicazione delle regole poste a tutela della concorrenza³.

I servizi di trasporto sanitario hanno costituito fin dall'inizio di tale evoluzione un territorio di frontiera, posto al centro di uno spartiacque non sempre facile da delineare proprio perché il problema della loro qualificazione come prestazioni dotate di rilevanza economica o no si innesta sulla presenza nel settore di una cospicua attività di tipo solidaristico, svolta dalle organizzazioni senza fine di lucro, il cui ruolo nell'ultimo decennio è stato significativamente riconosciuto e valorizzato anche dalla legislazione di molti paesi europei⁴.

I soggetti non profit, ed in particolar modo le organizzazioni di volontariato, hanno assunto nel corso degli anni un peso sempre crescente, incrementando notevolmente la professionalità dei propri operatori ed instaurando, attraverso rapporti convenzionali, relazioni sempre più stabili con le amministrazioni pubbliche competenti in materia sanitaria ed assistenziale. Le organizzazioni del terzo settore, peraltro, hanno iniziato anche ad adottare modelli organizzativi e operativi di tipo imprenditoriale, che ne hanno grandemente potenziato le capacità di intervento, ma che, per altro verso, ne hanno probabilmente reso meno evidenti le differenze dagli operatori economici.

In definitiva, i servizi di trasporto sanitario, a causa della loro non agevole collocazione nell'ambito delle categorie elaborate dall'Unione Europea per i servizi di interesse generale, costituiscono oggi uno dei settori in cui si emergono maggiormente le tensioni create dal confronto fra i modelli sociali nazionali e il modello sociale europeo, anche perché quest'ultimo appare ancora in buona parte incerto ed incompiuto, ma viene tutta-

³ La inclusione di molti servizi sociali nella sfera delle attività a rilevanza economica, e quindi la loro sottoposizione alle regole proprie di tali attività, è stata illustrata in modo analitico per la prima volta nella Comunicazione della Commissione 26.4.2006 COM(2006) 177, «Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea». I giudici amministrativi italiani, per contro, hanno a lungo considerato i servizi di soccorso sanitario e di trasporto dei malati come riferibili ad attività non economiche e quindi esclusi dall'applicazione delle regole della concorrenza: si veda per tutti Tar Piemonte, Torino, sez. II, 12 giugno 2006 n. 2323.

⁴ Il forte coinvolgimento in molti paesi europei delle organizzazioni non profit nell'erogazione dei servizi pubblici di soccorso, e in particolare nel trasporto sanitario, è testimoniata anche dall'esistenza di una organizzazione non governativa, che ha lo scopo di creare un network fra le principali associazioni di volontariato europee attive nel settore (<http://www.samaritan.info/view.php3?show=5100005110232>).

via percepito come un elemento sempre più rilevante ai fini dello sviluppo della coesione europea⁵.

Le considerazioni appena svolte inducono pertanto a ritenere significativo l'esame delle linee di tendenza che si vanno delineando in merito all'affidamento dei servizi di trasporto sanitario. Si cercherà di comprendere quali siano le ragioni delle tensioni che si sono determinate nei rapporti fra l'ordinamento italiano e quello europeo, nonché di individuare quali possano essere gli sbocchi del confronto/conflitto che è in atto ormai da tempo.

A tale scopo è sembrato utile analizzare in modo specifico anche alcuni «casi regionali» italiani che sono stati al centro dell'attenzione della Commissione Europea e che si profilano come molto rilevanti per le soluzioni che cercano di prospettare, nel tentativo di trovare nuovi punti di equilibrio fra le esigenze della concorrenza, propugnate dall'Unione Europea, e la salvaguardia del modello sociale italiano, più fortemente ispirato ai principi di solidarietà e sussidiarietà, sanciti dalla nostra Carta costituzionale.

Saranno in particolare oggetto di esame la legge marchigiana sul trasporto sanitario, emanata ad aprile 2011 sotto la pressione di una procedura di infrazione preannunciata dalla Commissione Europea; nonché la legge regionale toscana sui trasporti sanitari di emergenza e urgenza, emanata nel 2010 a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2007, che ha censurato gli accordi-quadro per l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario, stipulati senza gara dalla Regione con le principali organizzazioni di volontariato presenti sul suo territorio⁶.

2. Il quadro giuridico di riferimento

È opportuno innanzitutto ricordare in modo sintetico gli aspetti di diritto europeo più rilevanti per il tema oggetto di indagine, utili per definirne il contesto.

⁵ Per una riflessione sul modello sociale europeo condotta a partire da temi molto vicini a quello in esame si veda S. Civitarese Matteucci, *Servizi sanitari, mercato e 'modello sociale europeo'*, in *MCR*, 2009, 179-212; per i profili più strettamente costituzionalistici connessi all'analisi del modello sociale europeo C. Pinelli, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, 251 ss. Prevalentemente incentrato sul rapporto fra modello sociale europeo e modelli sociali nazionali in una prospettiva lavoristica S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁶ Citata alla nota 1.