

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 31 - giugno 2025

## STRUMENTI COLLABORATIVI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO SANITARIO

*Presentazione*

Nicoletta Vettori  
Massimo D'Auria



## PRESENTAZIONE

La sezione monografica del fascicolo che si presenta raccoglie alcuni contributi di un seminario svolto a giugno presso il Dipartimento di Studi e Giuridici (DISAG) diretto a riflettere, in prospettiva interdisciplinare, sugli strumenti collaborativi utilizzabili dalle Pubbliche Amministrazioni e gli Enti del Terzo settore per la gestione dei servizi di trasporto sanitario.

Il seminario, a sua volta, si inserisce nel progetto di ricerca PNRR - M4C2 PROGETTO THE - Tuscany Health Eco-system – SPOKE 10 Population Health al quale abbiamo partecipato, insieme ad altri colleghi del DISAG e del Dipartimento di ingegneria, in collaborazione con la ASL e l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese con l'obiettivo di contribuire alla riflessione sulle soluzioni possibili per dare attuazione alla riforma dell'assistenza territoriale delineata con il DM 77/2022 nel quadro della Missione Salute del PNRR.

Una delle linee di ricerca del progetto si è concentrata sul trasporto sanitario, caso emblematico di integrazione socio-sanitaria destinato ad assumere ancora maggiore centralità nell'ambito della recente riforma diretta a rafforzare le cure primarie, l'assistenza domiciliare e i servizi di prossimità all'insegna del recupero di efficacia ed equità del sistema sanitario nazionale.

Il trasporto sanitario comprende, infatti, un'ampia pluralità di prestazioni che comprendono il soccorso in situazioni di emergenza-urgenza, la gestione delle dimissioni ospedaliere verso il domicilio o i centri di cure intermedie (ospedali di comunità), il trasporto di pazienti che hanno bisogno di periodici accessi in ospedale (pazienti cronici, dializzati), fino al trasporto di materiale biologico.

Molte di queste tipologie di trasporto necessitano della dimensione relazionale propria dei servizi sociali e possono avere caratteristiche gestionali diverse a seconda dei diversi contesti territoriali.

Per tali ragioni la gestione di questo servizio nella maggior parte delle regioni italiane, tra cui la Toscana, è stato tradizionalmente prestato in via prevalente da organizzazioni di volontariato operanti in stretta collaborazione con le amministrazioni sanitarie pubbliche, sulla base di affidamenti diretti svolti senza procedure di selezione concorrenziale, nel perseguimento di finalità ispirate dai valori della prossimità e della solidarietà.

Si trattava di rapporti convenzionali riconducibili al c.d. «sistema delle convenzioni» che il legislatore nazionale aveva disciplinato, tra gli anni '90 e i primi anni '00, nell'ambito delle leggi quadro dedicate ai singoli enti del Terzo settore.

Questo modello di cooperazione solidaristica tra enti pubblici e una parte del terzo settore, radicato nella tradizione italiana, è stato messo in discussione a seguito dell'applicazione del diritto dell'Unione europea che, a partire Comunicazioni della Commissione del 2006 e del 2007, ha progressivamente ricondotto tali attività nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (SIEG), con conseguente applicazione delle regole previste dalle direttive sui contratti pubblici, rette dai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza.

Il mutato approccio ha tuttavia generato interpretazioni contrastanti su vari profili: le tipologie di trasporto sanitario interessate dall'applicazione delle regole europee, gli ambiti di esclusione, le ragioni giustificative delle possibili deroghe a favore di organizzazioni non lucrative, la natura e i caratteri degli accordi stipulabili dalle pubbliche amministrazioni per la gestione degli stessi.

Nonostante una lunga evoluzione normativa e giurisprudenziale, permangono ancora dei profili di incertezza che inevitabilmente condizionano le scelte organizzative delle amministrazioni sanitarie.

I contributi raccolti nel fascicolo contribuiscono ad indagare e approfondire i vari aspetti, offrendo un quadro ricostruttivo ricco e articolato.

In particolare il saggio di Enrico Zampetti esamina la disciplina sui servizi di trasporto sanitario, sia ordinario che di emergenza, soffermandosi in particolare sulle ragioni che giustificano il *favor* riservato agli enti del Terzo settore dalla normativa europea e da quella nazionale.

Il contributo di Edoardo Caruso si concentra, in particolare, sui servizi di trasporto sanitario ordinario, ricostruendo l'estensione delle regole europee e il ruolo delle deroghe, per poi soffermarsi sulle diverse opzioni organizzative disponibili per le amministrazioni: il regime alleggerito per l'affidamento di appalti pubblici di servizi sociali, le procedure riservate agli enti del Terzo Settore, i modelli che escludono il ricorso al mercato, *ivi* incluse le forme di amministrazione condivisa.

L'articolo di Alceste Santuari è dedicato ad approfondire, in particolare, la disciplina normativa dell'attività di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza nell'ordinamento eurounitario e in quello interno, al fine di verificare se tale tipologia di trasporto possa legittimamente considerarsi esclusa dalle regole concorrenziali.

Il saggio di Giovanna Capilli esamina i modelli collaborativi che l'ordinamento italiano offre quale alternativa ai contratti di appalto, approfondendo in particolare i caratteri della gratuità e della non sinallagmaticità che la giurisprudenza, europea e nazionale, considera elementi caratterizzanti di questi modelli ed essenziali ragioni distintive delle diverse procedure di affidamento dei contratti pubblici. L'indagine si concentra, segnatamente, su due figure: da un lato, le convenzioni dirette con le organizzazioni di volontariato, disciplinate dal Codice del Terzo settore; dall'altro, i partenariati pubblico-pubblico con le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, regolati dal Codice dei contratti pubblici.

Infine, il contributo di Elena Francesca Cillo esamina l'evoluzione del sistema di trasporto sanitario della Regione Toscana, soffermandosi in particolare sulla sentenza della Corte di Giustizia III sezione, 29 novembre 2007, causa C-119/06, *Commissione delle Comunità euro-pee c. Repubblica italiana*, e sulla riforma introdotta con la legge reg. n. 70/2010 proprio in applicazione di quanto stabilito dal Giudice europeo. L'obiettivo è quello di valutare la riconducibilità dell'attuale assetto vigente in Toscana alla disciplina prevista dall'art. 57 del Codice del Terzo Settore, senza mancare di mettere in evidenza le perduranti tensioni tra le scelte dirette alla valorizzazione del principio di solidarietà e di collaborazione con gli enti del Terzo settore e le istanze di garanzia dei principi europei di trasparenza,

non discriminazione e concorrenza.

In definitiva, dalla lettura complessiva dei contributi si ricava che la disciplina sulla gestione dei servizi di trasporto sanitario ordinario mostra come tanto il legislatore europeo quanto quello nazionale siano consapevoli delle peculiarità di tali prestazioni e delle esigenze di tutela che esse sottendono, con la conseguenza che il rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento non implica un'uguaglianza rigida e formalistica tra operatori economici, bensì ammette differenziazioni quando esse risultino giustificate, proporzionate e funzionali al perseguimento dei valori solidaristici riconosciuti anche dal diritto dell'Unione.

Ciò dimostra che solidarietà e concorrenza non devono essere intesi come valori antagonisti, ma come elementi di un'unica strategia volta ad assicurare servizi di qualità ai cittadini, nel rispetto delle specificità sociali e territoriali. Il compito delle amministrazioni è dunque quello di costruire modelli organizzativi capaci di integrare tali valori, ponendo al centro, quale obiettivo ultimo, la tutela effettiva dei diritti sociali fondamentali.

Oltre alla parte monografica, il volume si compone di numerosi contributi destinati alla sezione "Altri Saggi".

La sezione si apre con i due saggi della prof.ssa Anna Maria Lecis Cocco Ortu: il primo avente ad oggetto la riforma che nel 2020 ha istituito il ruolo dell'*amicus curiae* presso la Corte costituzionale, il secondo riguardante l'attuazione del principio di solidarietà costituzionale da parte della Corte costituzionale.

Nel primo saggio, il lettore potrà trovare un accurato bilancio degli effetti prodotti dalla riforma intervenuta nel 2020 sulla giurisprudenza costituzionale nonché una ponderata riflessione sui vantaggi che questa riforma è in grado di produrre in termini di maggiore inclusività e legittimazione democratica dei processi decisionali dinanzi alla Corte. Nel secondo saggio, l'interesse dell'autrice si appunta sul processo di relativizzazione a cui il principio di solidarietà è stato sottoposto a seguito dell'introduzione del vincolo di bilancio. Tra le varie sollecitazioni, il lettore potrà facilmente ritrovare nel testo temi e motivi trattati nella parte monografica, laddove l'autrice riferisce della giurisprudenza in tema perequazione fiscale tra enti locali e di garanzia dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP).

La sezione prosegue con due saggi nei quali gli autori, all'esito di un attento esame di plessi regolatori che si confrontano, non sempre in modo genuinamente ispirato da istanze di tutela, con il tema dell'impatto che la società dell'informazione digitale produce su consumatori e utenti.

Nel contributo della dott.ssa Simona Ghionzoli si avverte la crescente insoddisfazione verso risposte sistemiche in cui il problema di abbattere il rischio delle c.d. dipendenze digitali viene affrontato calibrandolo soltanto su particolari categorie di soggetti vulnerabili senza, però, che sia messo in discussione il paradigma sottostante, quello che, sull'altare dell'efficienza meramente quantitativa del mercato, espunge la dimensione sociale del contratto e della concorrenza e, quindi, la centralità dei bisogni personali di qualunque consumatore e utente dei servizi digitali.

Nel saggio del dott. Edoardo Salvatore, l'analisi, arricchita da un esame della

casistica e delle prassi, si concentra criticamente sui sistemi di verifica dell'età adottate dalle piattaforme e sulla non per questo rimossa necessità di un ripensamento dei criteri normativi riguardanti il consenso del c.d. nativo digitale all'utilizzo dei propri dati al fine di fruire dei servizi delle piattaforme e dei social network. L'obiettivo è che il diritto del minore all'utilizzo dei servizi della società dell'informazione non costituisca il lasciapassare per un'esposizione incontrollata del minore a informazioni digitali che, per tempi e contenuti, risulta incompatibile con il suo grado di maturità e discernimento.

Analizzando il ruolo che le criptovalute stanno svolgendo per gli ucraini impegnati nella guerra contro l'invasione russa, il prof. Valentino Cattelan consegna al lettore un'acuta analisi della capacità delle criptovalute quale moneta naturalis di superare la sovranità statale e, più in generale, di come la tecnologia blockchain possa proporsi quale motore di un cambiamento del ruolo che il denaro può svolgere quale strumento di solidarietà globale e promozione di valori democratici.

All'esito di un'attenta ricostruzione del principio del giusto processo, il dott. Cesare Borgia s'interroga criticamente sull'adeguatezza della legge delega n. 111/2023 avente quale obiettivo l'estensione del principio del contraddittorio al procedimento tributario. Seppure alcune norme lo rendano obbligatorio "a pena di nullità", la riforma non ha, però, raggiunto pienamente l'obiettivo anche perché la scelta di strumenti come lo "schema di atto" che relegano il contraddittorio a una fase successiva alla predisposizione endoprocedimentale dell'atto, limitando così la funzione collaborativa del contribuente.

La sezione si chiude con il saggio del prof. Michele Patané e del prof. Michele Anelli i quali si soffermano sulla constatazione che gli algoritmi di trading e l'AI rafforzano le tendenze rialziste, riducendo i rendimenti e la percezione del rischio di default nonché sull'aumento del premio di liquidità, che rende il mercato meno liquido e più vulnerabile a shock negativi. Con una riflessione che quindi solleva dubbi consistenti sull'impatto negativo che l'impiego dell'AI produce nella controllabilità delle decisioni di investimento, la riflessione si sofferma in particolare sui rischi finanziari in cui incorrono gli enti del terzo settore dipendenti da investimenti ESG.

Nicoletta Vettori - Massimo D'Auria

I saggi della sezione monografica sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca PNRR - M4C2 PROGETTO THE - Tuscany Health Eco-system - SPOKE 10 Population Health.



