



REGIONE SICILIANA

**Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 30315 124.11.2018 del 31 dicembre 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

**Oggetto:** Normativa terzo settore ex D.Lgs. n. 117/2017.

Assessorato regionale della salute

- Dipartimento Regionale per la  
Pianificazione Strategica (rif. nota 12  
novembre 2018, prot. n. 83225)

e, p.c.

- Ufficio di diretta collaborazione  
dell'Assessore

1. Nella nota in indirizzo, codesto Dipartimento, con riferimento alla richiesta dell'A.N.P.A.S. - Comitato Regionale Sicilia - 5 settembre 2018 n. 333F-2/2018, trasmessa in allegato, chiede l'avviso di quest'Ufficio in merito "*alla recente normativa sul "Terzo Settore" di cui al Decreto Legislativo n. 117 del 2017, alla luce anche del D.D.G. n. 280/2012*", decreto che disciplina l'impiego delle organizzazioni di volontariato nello svolgimento del servizio delle "*ambulanze in eccedenza*", a supporto del Servizio di urgenza-emergenza sanitaria, denominato S.U.E.S. 118.

Dopo aver ripercorso brevemente le origini storiche dell'A.N.P.A.S. (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze), codesto Dipartimento riferisce che le Pubbliche Assistenze, tra cui anche la suddetta Associazione, giusta Decreto Dirigenziale 15 febbraio 2012 (D.D.G. n. 280/2012), operano a supporto del servizio di urgenza-emergenza 118, garantendo interventi occasionali che, a giudizio della Centrale operativa 118, rivestano carattere di urgenza, nell'ipotesi in cui le ambulanze del S.U.E.S. 118 dovessero risultare simultaneamente impegnate nel luogo dove è richiesto l'intervento.

Viene quindi posta in rilievo, al riguardo, la riforma recante il c.d. “Codice del Terzo Settore”, di cui al citato D.Lgs. n. 117/2017, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 6 giugno 2016, n. 106, con il quale è *“introdotta una categoria più ampia e generale nella quale ricondurre tutte le forme associative e di impresa che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”*.

In particolare, codesto richiedente, nel porre l'accento sul contenuto dell'art. 55, comma 1, del decreto legislativo in parola, il quale prescrive che *“gli Enti Pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, concernenti le attività di interesse generale, debbano coinvolgere in modo attivo gli Enti del Terzo Settore, ... favorendo e incentivando forme di aggregazione tra Enti, al fine di ottenere livelli ottimali di erogazione dei servizi e risparmi di spesa”*, valuta positivamente l'impatto sulla popolazione e sul territorio del citato D.D.G. n. 280/2012, adottato *“in una visione che ha anticipato la riforma del 2017”*.

Richiamato il successivo articolo 56 del medesimo decreto, che prevede lo strumento della convenzione per l'affidamento alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni di promozione sociale di attività o servizi di interesse generale, da svolgersi in favore di terzi, disponendo esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute, *“a condizione che il ricorso al mercato sia meno favorevole, e che non esistano Organismi in house a totale partecipazione pubblica, che possano espletare le attività richieste”*, codesta Amministrazione precisa di avvalersi, per l'espletamento dei servizi di trasporto in emergenza-urgenza della società partecipata SEUS SCpA, *“in ossequio dei principi normativi sulla disciplina del <in house providing>”*.

Codesto richiedente sottolinea che l'affidamento di tali servizi, assoggettato al *“regime speciale”* previsto dall'art. 57 del Codice del Terzo Settore, *“è riservato, qualora non presenti soggetti giuridici già operanti e che costituiscono la longa manus dell'Amministrazione, alle Associazioni di Volontariato”*, in possesso dei requisiti normativamente previsti.

Considera altresì codesta Amministrazione che il Codice del Terzo Settore, laddove prescrive apposite procedure comparative per l'affidamento sia dei servizi e delle attività sociali di interesse generale, sia dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza alle organizzazioni di volontariato, *“si discosta dal percorso tracciato dalla giurisprudenza dell'Unione Europea”* e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia UE, 11 dicembre 2014, n. C-113/2013, la quale ha riconosciuto *“che la partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'erogazione dei servizi sanitari è espressione dei servizi di sussidiarietà e di solidarietà garantiti dalla Costituzione e che l'affidamento diretto non contrasterebbe con la normativa”*.

E' richiamato, infine, il Codice dei Contratti Pubblici secondo cui *“i servizi sanitari di trasporto urgente e di emergenza rientrano tra i contratti esclusi, ma con sottoposizione ai principi comunitari dell'evidenza pubblica (artt. 4 e 17, D.Lgs. n. 50/2016”*.

Risulterebbe, ad avviso di codesto Dipartimento, evidente che *“il decreto legislativo n. 117/2017 abbia introdotto una disciplina speciale, derogatoria rispetto a quella tracciata dalle direttive dell'Unione europea e dal Codice dei Contratti Pubblici”*, atteso che il legislatore delegato *“ha cercato di individuare un punto di equilibrio tra i diversi interessi in gioco, quello della tutela della concorrenza e quello di preservare le peculiarità delle Associazioni di Volontariato”*.

Ciò premesso, avvalendosi codesta Amministrazione *“allo stato attuale dei servizi di trasporto terrestre in emergenza-urgenza resi dalla Partecipata, interamente a capitale pubblico, SEUS SCpA”* ed evidenziato altresì *“che il terzo settore risulta rappresentato secondo le forme operative previste dal D.D.G. n. 280/2012”*, ritiene che, in tal modo, *“si assolve sia alla disciplina comunitaria in tema di appalti esclusi, sia alla rappresentatività che giusto D.Lgs. n. 117/2017 tali personalità giuridiche debbano avere nell'ambito del SSR”*.

Considerato quanto sopra, viene richiesto a questo Ufficio di rendere apposito parere, evidenziando qualora fosse *“di diverso avviso in relazione al modus operandi della scrivente Amministrazione”*.

2. In via preliminare occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Va precisato che esula dalle competenze dello Scrivente ogni valutazione sulla correttezza dell'operato dell'Amministrazione attiva nelle singole fattispecie concrete. Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, ci si limiterà a tracciare il quadro normativo rilevante ed ad esporre alcune considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le valutazioni e le determinazioni riservate a codesto Dipartimento.

Peraltro - giusta il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa in ordine alle disposizioni legislative statali.

La problematica esposta scaturisce da una specifica richiesta formulata dall'A.N.P.A.S. - Comitato Regionale Sicilia - rivolta ad ottenere l'applicazione dell'art. 57 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ai fini dell'affidamento, in convenzione, dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza.

Per una piena intelligenza della fattispecie in esame, giova analizzare il quadro normativo di riferimento, rinvenibile in fonti regolative, costituite nello specifico da alcune disposizioni del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. (Codice dei contratti pubblici) e del D.Lgs. n.117/2017, di riforma del Terzo Settore, al quale sono state apportate integrazioni e modifiche dal D.Lgs. 3 agosto 2018 n. 105.

Con il Codice del Terzo Settore (di seguito CTS) si è provveduto *“al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore (...), compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore”*, in attuazione dell'art. 1, comma 2, lettera b, della legge delega n. 106/2016.

L'espressione “Terzo Settore” identifica un'ampia platea di soggetti giuridici privati che operano e si collocano in determinati settori, non riconducibili né al mercato, né allo Stato.

La definizione di “Enti del Terzo Settore” (ETS) si rinviene nell’art. 4, comma 1 del CTS, che, dopo aver elencato le organizzazioni private rientranti in tale categoria<sup>1</sup> in virtù della propria qualificazione soggettiva, ne delinea le modalità di individuazione attraverso le finalità che li contraddistinguono, consistenti *“nel perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”*.

Per quanto rileva ai nostri fini, in materia di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, l'art. 57 del CTS dispone che gli stessi *“possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”*.

Il successivo comma 2 del medesimo art. 57 prevede che *“Alle convenzioni aventi ad oggetto i servizi di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 3-bis e 4 dell'articolo 56”*.

Nella relazione illustrativa e tecnica di accompagnamento allo schema di decreto legislativo relativo al “Codice del terzo settore” si precisa che *“l'articolo 57 detta una disciplina speciale per quanto concerne i servizi di trasporto sanitario di emergenza urgenza: in ragione della peculiarità del servizio, strettamente connesso alla tutela della salute della persona, si prevede che detti servizi possano costituire oggetto, in via prioritaria, di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, in presenza di specifici requisiti e condizioni”*.

---

<sup>1</sup> Organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute o non riconosciute, fondazioni

Nella stessa relazione si evidenzia che il richiamato art. 57, sotto il profilo soggettivo, prevede “*un rafforzamento dell'affidabilità*” delle organizzazioni di volontariato destinatarie della norma, prescrivendo, oltre al requisito dell'iscrizione da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, l'adesione ad una rete associativa. Sotto il profilo oggettivo, in coerenza con i recenti orientamenti espressi dalla Corte di giustizia europea, la norma in esame prescrive che l'affidamento diretto dei servizi in parola “*deve contribuire effettivamente al raggiungimento delle finalità sociali, sia diretto al soddisfacimento di finalità solidaristiche e costituisca una scelta tutoria dell'economicità dell'azione amministrativa, più specificamente, di efficienza del bilancio*”.

La richiamata relazione illustrativa sottolinea, inoltre, che “*i servizi devono essere effettuati solo a rimborso delle spese effettivamente sostenute, non potendo le organizzazioni affidatarie trarre alcun profitto dal servizio, né tantomeno procurarlo ai propri membri*”.

Il citato art. 57 positivizza i presupposti sopra enunciati, anche attraverso il richiamo alle disposizioni contenute nell'art. 56 del CTS, il quale, al comma 2, dispone che le convenzioni possono prevedere “*esclusivamente il rimborso*” alle organizzazioni di volontariato “*delle spese effettivamente sostenute e documentate*”.

La suddetta relazione illustrativa evidenzia che l'art. 57 del CTS “*si colloca inoltre all'interno della più recente cornice normativa europea, con specifico riguardo alla Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, la quale, in tema di servizi alla persona, prevede che gli Stati membri sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione*”.

Le disposizioni sinora menzionate necessitano, a questo punto, di un esame coordinato con le norme vigenti del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016) ed, in particolare con l'art.17, comma 1, lett. h), dello stesso decreto legislativo, rilevante nel caso in esame, ai sensi del quale i servizi in ambulanza, identificabili

con il codice “CPV 85143000-3”, consistenti “*in servizi di medicina generale e specialistica, resi in ambulanza ovvero in servizi di assistenza sanitaria*”<sup>2</sup>, qualora siano forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, rientrano tra i servizi esclusi dall’applicazione delle disposizioni del codice. Da tale esclusione sono tuttavia esplicitamente eccettuati “*i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*”, i quali, pertanto, restano assoggettati al sistema dell’evidenza pubblica, sia pure con l’applicazione del c.d. “regime alleggerito”, ai sensi degli artt. 140, 142, 143 e 144 del Codice.

Si evidenzia che il richiamato art. 17, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 50/2016 è la fedele trasposizione dell’art.10, comma 1, lett. h), della Direttiva n. 2014/24/UE che, a sua volta, trae origine dal considerando n. 28, secondo cui “*i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici («regime alleggerito»)»*”.

La disciplina comunitaria – e, conseguentemente, quella nazionale – ha, dunque, introdotto una distinzione tra servizio di soccorso sanitario in emergenza, da attuarsi mediante ambulanza (consistente nel trasporto e nell’attività di prima cura del paziente che versa in una situazione emergenziale), eccezionalmente sottratto alla regola della gara qualora fornito da organizzazioni senza scopo di lucro, e servizio di solo trasporto in ambulanza (consistente nel trasporto ordinario di pazienti privo della connotazione dell’urgenza ed in assenza di prestazioni di medicina generale e specialistica) che, invece, è soggetto alle procedure ad evidenza pubblica (regime alleggerito)<sup>3</sup>.

Tali conclusioni trovano conferma anche nell’orientamento della giurisprudenza amministrativa in materia, ed in particolare, della sentenza del Consiglio di Stato – Sezione Terza - 1 febbraio 2018, n. 1139, la quale ha sancito che “*dalle tracciate coordinate normative si ricava che le nuove disposizioni comunitarie e nazionali (art. 17, comma 1, lettera h) del d.lgs. 50/2016) restringono l’area dell’affidamento*”

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Caringella, M. Proto “Il Codice dei contratti pubblici dopo il correttivo”, *sub* art. 17, par. 6, pagina 78

<sup>3</sup> Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. Terza, Ordinanza 13 giugno 2018 n. 643/2018

*diretto ai soli servizi di trasporto in ambulanza che possano definirsi di <emergenza>”.*

Risulta pertanto in coerenza con i suddetti principi, la previsione, contenuta nell'art. 57 del CTS, che introduce la possibilità di affidare in convenzione alle organizzazioni di volontariato i servizi di trasporto sanitario di “emergenza e urgenza”.

Ciò premesso, passando ora a considerare la problematica sottoposta all'attenzione dello Scrivente, va osservato che, come riferito nella richiesta di parere, codesta Amministrazione *“si avvale allo stato attuale dei servizi di trasporto terrestre in emergenza-urgenza resi dalla Partecipata, interamente a capitale pubblico, SEUS ScpA, secondo i principi previsti dal Legislatore Comunitario sul sistema tipico del <in-house providing>”*, adottando quindi prevalentemente un sistema di c.d. “autoproduzione”, *“alternativo a quello della esternalizzazione (c.d. outsourcing o contracting out)”*<sup>4</sup> e limitando quest'ultima solamente *“allo svolgimento di interventi occasionali che, a giudizio della CO 118 competente per territorio, rivestano carattere di urgenza nell'economia complessiva del sistema urgenza/emergenza”*<sup>5</sup>.

Il sistema dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza in convenzione alle organizzazioni di volontariato, come disciplinato dal più volte citato art. 57 del CTS, non sembra tuttavia riconducibile a quello di cui al D.D.G n. 280/2012 e ciò per due ordini di motivi: anzitutto in quanto le organizzazioni di volontariato non si configurano quali “affidatarie” del servizio di trasporto di emergenza-urgenza, bensì risultano autorizzate a gestire solo “le eccedenze” nell'ambito del sistema SUES 118; in secondo luogo poi, in considerazione della circostanza che gli interventi occasionali effettuati dalle predette organizzazioni comportano un rimborso complessivo di natura omnicomprensiva, laddove è previsto, a norma del richiamato art. 56 del CTS, solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate dalle medesime organizzazioni.

Si evidenzia altresì che dalla conclusione sopra accolta non sembra conseguire, tuttavia, l'obbligo dell'Amministrazione regionale di procedere all'affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza necessariamente alle

---

<sup>4</sup> Consiglio di Stato - Sezione Terza – 1 febbraio 2018, n. 1139

<sup>5</sup> Cfr. decreto 15 febbraio 2012 (D.D.G. n. 280/2012)

organizzazioni di volontariato; ciò, invero, troverebbe conferma qualora si consideri che l'art. 57 del CTS prevede la possibilità e non l'obbligo di affidare i servizi in parola in convenzione alle organizzazioni di volontariato e sempre che ricorrano le condizioni soggettive e le valutazioni prescritte dalla medesima norma statale.

Del resto, non può non rilevarsi che l'affidamento del servizio *de quo* alla società SEUS ScpA è stato effettuato ai sensi dell'art. 24, comma 10, della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, in forza del quale l'espletamento delle attività afferenti al Servizio di emergenza-urgenza 118 per l'intero territorio regionale *“può essere assolto anche avvalendosi, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, di organismi a totale partecipazione pubblica che esercitino la propria attività esclusivamente nei confronti della Regione siciliana”*.

Pertanto, alla luce di quanto sopra osservato, l'art. 57 del D.lgs. n. 117/2017 sembrerebbe applicabile, in via generale, qualora l'Amministrazione regionale, a seguito di adeguata valutazione e ponderazione, dovesse determinarsi nel senso di affidare all'esterno l'espletamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza.

Per quanto, invece, concerne la gestione delle eccedenze del servizio emergenza-urgenza 118 di cui al D.D.G. 15 febbraio 2012, sembra che la stessa sia ora da ricondurre alla disciplina contenuta negli artt. 56 e 57 del CTS.

Ferme restando le superiori considerazioni di carattere generale, trattandosi di questione foriera di contenzioso in relazione a quanto rappresentato dall'Anpas nella citata nota n. 333F-2/2018, si suggerisce, comunque, di richiedere sul punto anche l'orientamento della competente Avvocatura distrettuale dello Stato, organo deputato alla difesa della Regione nell'eventualità della instaurazione di un giudizio.

Nei termini l'avviso dello scrivente.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca\*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L'AVVOCATO GENERALE  
F.to Avv. Gianluigi M. Amico\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993