



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

7 luglio 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Ambito di applicazione – Articolo 10, lettera h) – Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi – Servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli – Organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro – Servizio di ambulanza qualificato come servizio di urgenza – Organizzazioni di volontariato – Cooperative sociali»

Nelle cause riunite C-213/21 e C-214/21,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanze del 18 gennaio e del 3 marzo 2021, pervenute in cancelleria il 6 aprile 2021, nei procedimenti

Italy Emergenza Cooperativa Sociale (C-213/21 e C-214/21)

contro

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (C-213/21),

Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza (C-214/21),

nei confronti di:

Regione Puglia (C-213/21),

Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia (C-213/21),

Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze – ANPAS ODV (C-213/21 e C-214/21),

Croce Rossa Italiana – Comitato Provinciale di Cosenza (C-214/21),

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da N. Jääskinen, presidente di sezione, M. Safjan e M. Gavalec (relatore), giudici,

avvocato generale: A. Collins

cancelliere: A. Calot Escobar

* Lingua processuale: l'italiano.

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per Italy Emergenza Cooperativa Sociale, da S. Betti, M. Dionigi, C. Santuori e P. Stallone, avvocati;
- per la Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, da F. Sanchini e P. Sanchini, avvocati;
- per l'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze – ANPAS ODV, da V. Migliorini, avvocato;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- per il governo spagnolo, da M.J. Ruiz Sánchez, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per il Regno di Norvegia, da J.T. Kaasin e H. Røstum, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, P. Ondrušek e G. Wils, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie tra, rispettivamente, Italy Emergenza Cooperativa Sociale (in prosieguo: «Italy Emergenza») e l'Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Italia), nella causa C-213/21, e Italy Emergenza e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza (Italia), nella causa C-214/21, in ordine a due decisioni con le quali tali aziende sanitarie hanno indetto bandi di selezione per l'affidamento mediante convenzione del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza a organizzazioni di volontariato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 28 e 118 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(28) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 “Servizi di trasporto terrestre” del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che 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”). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza.

(...)

(118) Al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici la presente direttiva dovrebbe prevedere che la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi nei settori dei servizi sanitari, sociali e culturali possa essere riservata alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e alle organizzazioni esistenti, quali le cooperative, per partecipare alla prestazione di tali servizi agli utenti finali. L'applicazione della presente disposizione si limita esclusivamente a taluni servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, a taluni servizi di istruzione e formazione, a biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali, a servizi sportivi e servizi domestici, e non riguarda nessuna delle esclusioni altrimenti previste dalla presente direttiva. Tali servizi dovrebbe[ro] essere disciplinati dal regime alleggerito».

4 L'articolo 10 di tale direttiva, intitolato «Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi», stabilisce quanto segue:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi:

(...)

h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza;

(...))».

5 L'articolo 77 di detta direttiva, intitolato «Appalti riservati per determinati servizi», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'articolo 74 identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Un'organizzazione di cui al paragrafo 1 deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1;
- b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; e

(...».

Diritto italiano

6 L'articolo 17 del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016), intitolato «Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi», al comma 1 stabilisce quanto segue:

«Le disposizioni del presente codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi:

(...)

h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza;

(...».

7 Il decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117 – Codice del terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106 (supplemento ordinario alla GURI n. 179, del 2 agosto 2017) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 117/2017»), contiene un articolo 4, intitolato «Enti del Terzo settore», il cui comma 1 così dispone:

«Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere

privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, 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, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

- 8 L'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017, intitolato «Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza», enuncia quanto segue:

«1. I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza 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 garantisce 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.

2. 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».

- 9 L'articolo 2514 del Codice civile, intitolato «Requisiti delle cooperative a mutualità prevalente», è così formulato:

«Le cooperative a mutualità prevalente devono prevedere nei propri statuti:

- a) il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato;
- b) il divieto di remunerare gli strumenti finanziari offerti in sottoscrizione ai soci cooperatori in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per i dividendi;
- c) il divieto di distribuire le riserve fra i soci cooperatori;
- d) l'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale, dedotto soltanto il capitale sociale e i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Le cooperative deliberano l'introduzione e la soppressione delle clausole di cui al comma precedente con le maggioranze previste per l'assemblea straordinaria».

- 10 Ai sensi dell'articolo 2545 sexies del codice civile, intitolato «Ristorni»:

«L'atto costitutivo determina i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici.

(...)

L'assemblea può deliberare la ripartizione dei ristorni a ciascun socio anche mediante aumento proporzionale delle rispettive quote o con l'emissione di nuove azioni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2525, ovvero mediante l'emissione di strumenti finanziari».

- 11 Il decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 112 – Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106 (GURI n. 167, del 19 luglio 2017) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 112/2017»), al suo articolo 3, intitolato «Assenza di scopo di lucro», prevede quanto segue:

«1. Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 16, l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

2. Ai fini di cui al comma 1, è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominati, a fondatori, soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di qualsiasi altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto. Nelle imprese sociali costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile è ammesso il rimborso al socio del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumentato nei limiti di cui al comma 3, lettera a). Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta di utili:

- a) la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni;

(...)

2 bis. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed avanzi di gestione la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale di cui all'articolo 2, effettuata ai sensi dell'articolo 2545-sexies del codice civile e nel rispetto di condizioni e limiti stabiliti dalla legge o dallo statuto, da imprese sociali costituite in forma di società cooperativa, a condizione che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e alla qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo della gestione mutualistica.

(...).

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-213/21

- 12 Con bando pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 27 aprile 2020, l'Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani ha indetto una procedura comparativa per l'affidamento, mediante convenzione, del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza, per il territorio di sua competenza, a organizzazioni di volontariato rispondenti ai requisiti indicati all'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017.
- 13 Ritenendo che tale bando contenesse clausole illecite che le impedivano di partecipare alla procedura, Italy Emergenza, una cooperativa sociale la cui attività consiste nell'assicurare il servizio di trasporto sanitario semplice e a mezzo ambulanze, l'ha contestato proponendo un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia). A suo avviso, l'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017 era contrario all'articolo 10, lettera h), della

direttiva 2014/24, letto alla luce del considerando 28 di quest'ultima, in quanto autorizzava l'affidamento diretto, mediante convenzione, dei servizi di trasporto di urgenza ed emergenza unicamente alle organizzazioni di volontariato, con conseguente esclusione delle cooperative sociali. Infatti, ai fini dell'affidamento diretto, mediante convenzione, dei servizi di urgenza ed emergenza, detto articolo 10, lettera h), assimilerebbe pienamente le cooperative sociali alle associazioni di volontariato.

- 14 Detto giudice ha respinto il ricorso. Da un lato, esso ha dichiarato che il servizio oggetto del bando era un servizio di trasporto sanitario in ambulanza «qualificato», rientrante nell'eccezione prevista dal suddetto articolo 10, lettera h). Dall'altro lato, il medesimo giudice ha ritenuto che l'esclusione delle cooperative sociali dall'ambito di applicazione di tale eccezione fosse conforme al diritto dell'Unione, in quanto tali cooperative perseguivano una finalità imprenditoriale che giustificava nei loro confronti un trattamento diverso da quello riservato alle organizzazioni o alle associazioni di volontariato senza scopo di lucro. Nel caso di specie, per quanto riguarda Italy Emergenza, l'esclusione sarebbe giustificata alla luce dell'articolo 5 dello statuto di tale cooperativa sociale, che prevederebbe una possibilità di distribuzione di dividendi per un limitato importo.
- 15 Italy Emergenza ha interposto appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, ribadendo che l'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017 viola l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.
- 16 Il Consiglio di Stato nutre dubbi quanto alla conformità dell'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017 con tale articolo 10, lettera h). Infatti, mentre l'articolo 57 menzionerebbe solo le organizzazioni di volontariato, e sembra pertanto escludere l'affidamento, mediante convenzione, del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza alle cooperative sociali, detto articolo 10, lettera h), riguarderebbe le organizzazioni o le associazioni «senza scopo di lucro» e non si limiterebbe alle sole organizzazioni o associazioni di volontariato.
- 17 In tale contesto, il giudice del rinvio rammenta, innanzitutto, che, nella sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck (C-465/17, EU:C:2019:234), la Corte ha dichiarato che costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, le organizzazioni o le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciali e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere il loro obiettivo. La Corte avrebbe così sottolineato che il criterio decisivo per rientrare nell'ambito di applicazione di tale disposizione è il perseguimento di uno scopo non lucrativo. Orbene, secondo il giudice del rinvio, l'assenza di scopo di lucro caratterizzerebbe una cooperativa sociale quale Italy Emergenza. Infatti, l'articolo 6 dello statuto di quest'ultima enuncerebbe che «[l]a cooperativa sociale opera senza finalità lucrative e persegue l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale (...)». Certamente, l'articolo 5 del medesimo statuto enuncerebbe «il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato». Tuttavia, tale articolo 5 non potrebbe essere considerato probante, trattandosi di disposizione che riprodurrebbe l'articolo 2514 del codice civile.
- 18 Il giudice del rinvio rileva, poi, che le cooperative sociali si distinguono dalle organizzazioni o dalle associazioni di volontariato. Mentre queste ultime non attribuirebbero alcun vantaggio economico, neppure indiretto, ai loro membri e si limiterebbero a rimborsare loro le spese sostenute, le cooperative sociali apporterebbero un vantaggio economico ai loro soci, pur

- perseguendo obiettivi di integrazione e promozione sociale senza finalità lucrative. Pertanto, tali cooperative si caratterizzerebbero per la loro finalità imprenditoriale a carattere mutualistico. Nondimeno, il medesimo giudice relativizza tale differenza, poiché dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che un contratto in cui sia previsto come unico corrispettivo il rimborso delle spese sostenute rientrerebbe nella nozione di «appalto pubblico» quale contratto a titolo oneroso.
- 19 Peraltro, il giudice del rinvio rileva un ulteriore elemento idoneo a sfumare le differenze tra le organizzazioni o le associazioni di volontariato e le cooperative sociali. Si tratta della possibilità, da un lato, per un'organizzazione o un'associazione di volontariato di assumere lavoratori e, dall'altro, per una cooperativa sociale di avere soci volontari ai quali verrebbe corrisposto solo il rimborso delle spese.
- 20 Il medesimo giudice sottolinea, infine, che, a supporre che, diversamente dalle organizzazioni o dalle associazioni di volontariato, a una cooperativa sociale non possa essere attribuito in via prioritaria, mediante convenzione, un servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza, in applicazione dell'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017, l'attribuzione di un servizio siffatto a una cooperativa sociale potrebbe aver luogo solo attraverso una procedura di appalto pubblico, ciò che sarebbe tuttavia contrario all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.
- 21 In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
- «Se l'articolo 10, lettera h), della direttiva [2014/24] – e con esso il considerando 28 di tale direttiva – osti ad una normativa nazionale che preveda che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento, in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato – sempreché iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché aderenti ad una rete associativa e accreditate secondo la normativa regionale di settore (ove esistente), ed a condizione che tale affidamento garantisca l'espletamento del servizio in un sistema di effettiva contribuzione ad 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 – senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative».

Causa C-214/21

- 22 Con bando pubblicato il 26 febbraio 2020, l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ha indetto una procedura selettiva per l'affidamento, mediante convenzione, del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza, per il territorio di sua competenza, a organizzazioni di volontariato e alla Croce Rossa Italiana.
- 23 Ritenendo che tale bando contenesse clausole illecite che le impedivano di partecipare alla procedura, Italy Emergenza l'ha contestato, proponendo un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Italia) sulla base dei medesimi argomenti e motivi esposti al punto 13 della presente sentenza.
- 24 Detto giudice ha respinto il ricorso con la stessa motivazione enunciata al punto 14 della presente sentenza.

- 25 Italy Emergenza ha interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato, giudice del rinvio, che, per le stesse ragioni esposte ai punti da 16 a 20 della presente sentenza, dubita della compatibilità dell'articolo 57 del decreto legislativo n. 117/2017 con l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24. Detto giudice si interroga parimenti sull'incidenza dell'articolo 3, comma 2 bis, del decreto legislativo n. 112/2017, che consente a una cooperativa sociale di non reinvestire parte degli utili e di distribuirli ai soci sotto forma di ristorni.
- 26 In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 10, lettera h), della direttiva [2014/24] – e con esso il considerando 28 di tale direttiva – osti ad una normativa nazionale che preveda che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento, in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato – sempreché iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché aderenti ad una rete associativa e accreditate secondo la normativa regionale di settore (ove esistente), ed a condizione che tale affidamento garantisca l'espletamento del servizio in un sistema di effettiva contribuzione ad 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 – senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative, ivi comprese le cooperative sociali che gestiscono la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 bis, del decreto legislativo n. 112/2017».

Sulle questioni pregiudiziali

- 27 Con la questione nella causa C-213/21 e con la questione nella causa C-214/21, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 osti a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti, mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto ad organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività.
- 28 Occorre rilevare che l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultima gli appalti pubblici di servizi aventi ad oggetto servizi identificati con i codici CPV menzionati in tale disposizione e forniti da «organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro».
- 29 Ciò premesso, tale direttiva non definisce la nozione di organizzazioni o di associazioni «senza scopo di lucro».
- 30 Orbene, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione europea, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuare tenendo conto del contesto della disposizione stessa e della finalità perseguita dalla normativa in questione (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

- 31 In primo luogo, la nozione di organizzazioni o di associazioni «senza scopo di lucro» è definita in opposizione ad un raggruppamento a scopo di lucro che è costituito al fine di realizzare un profitto. Così, tale nozione sembra sufficientemente ampia da ricomprendere organizzazioni basate sull'azionariato dei lavoratori o sulla loro partecipazione attiva al governo societario, quali le cooperative sociali, purché esse non perseguano scopi di lucro.
- 32 In secondo luogo, l'obiettivo dell'eccezione prevista all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 consiste, come è indicato al considerando 28 di quest'ultima, nel preservare il carattere particolare delle organizzazioni e delle associazioni senza scopo di lucro, evitando loro di essere sottoposte alle procedure definite in tale direttiva. Il medesimo considerando 28 enuncia tuttavia che tale eccezione non deve essere estesa oltre lo stretto necessario. In quanto deroga all'ambito di applicazione della direttiva in parola, essa deve essere pertanto interpretata restrittivamente [v., per analogia, sentenza del 20 marzo 2018, Commissione/Austria (Tipografia di Stato), C-187/16, EU:C:2018:194, punto 77].
- 33 Ne discende che la nozione di organizzazioni o di associazioni «senza scopo di lucro», ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, deve essere strettamente circoscritta alle organizzazioni e alle associazioni che presentano un carattere particolare, vale a dire a quelle che non perseguono alcun fine di lucro e che non possono procurare alcun utile, neppure indiretto, ai loro membri.
- 34 In terzo luogo, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che rientrano in tale nozione le organizzazioni o le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, che non hanno finalità commerciali e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo della stessa organizzazione o associazione (sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punto 59).
- 35 Orbene, esigendo che gli eventuali utili siano reinvestiti al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione interessata, la Corte, da un lato, ha considerato che tali utili dovevano essere destinati alla realizzazione delle funzioni sociali perseguite da tale organizzazione o da tale associazione e, dall'altro, ha chiaramente escluso che detti utili potessero essere distribuiti agli azionisti o ai membri di detta organizzazione o di detta associazione. Ne consegue che le organizzazioni o le associazioni che hanno la possibilità di distribuire utili ai loro membri non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.
- 36 Tale interpretazione è peraltro corroborata dall'articolo 77 della direttiva 2014/24, letto alla luce del considerando 118 di quest'ultima, che consente agli Stati membri di prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare il diritto di partecipare a procedure speciali per l'aggiudicazione di appalti pubblici relativi esclusivamente a determinati servizi alle organizzazioni che soddisfano le condizioni elencate in detto articolo 77, paragrafo 2. Ebbene, tali condizioni comprendono, da un lato, all'articolo 77, paragrafo 2, lettera b), quella secondo cui l'eventuale distribuzione o redistribuzione degli utili dovrebbe essere basata su considerazioni partecipative, e, dall'altro, alla lettera c) dello stesso articolo 77, paragrafo 2, quella secondo cui le strutture di gestione o di proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati.

- 37 Il legislatore dell'Unione ha quindi previsto un trattamento differenziato tra le organizzazioni o le associazioni «senza scopo di lucro», di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, e le organizzazioni di cui al punto precedente della presente sentenza. Ne consegue che le organizzazioni e le associazioni di cui all'articolo 10, lettera h), della suddetta direttiva non possono essere equiparate alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario, quali le cooperative, menzionate al considerando 118 e all'articolo 77 di detta direttiva (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punto 60).
- 38 Dalle considerazioni che precedono discende che, qualora i membri di un'associazione o di un'organizzazione possano ottenere un utile, anche indiretto, correlato alle attività di tale associazione o di tale organizzazione, detta associazione o detta organizzazione non può rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.
- 39 Nel caso di specie, e ferma restando l'analisi della normativa nazionale e dello statuto delle organizzazioni di cui ai procedimenti principali che spetta al giudice del rinvio effettuare, dal combinato disposto dell'articolo 3, comma 2 bis, del decreto legislativo n. 112/2017 e dell'articolo 34 dello statuto di Italy Emergenza emerge che l'assemblea generale può decidere l'erogazione di ristorni a ciascuno dei soci. Ora, come risulta sia dalle ordinanze di rinvio sia dalle osservazioni di più interessati, siccome i ristorni costituiscono uno strumento per attribuire un vantaggio ai soci di una cooperativa, l'esistenza di siffatta possibilità di distribuzione di «utili» dovrebbe ostare alla qualificazione di una cooperativa sociale, quale Italy Emergenza, come organizzazione o associazione «senza scopo di lucro» ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.
- 40 Occorre pertanto rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto a organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività.

Sulle spese

- 41 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto a organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività.

Jääskinen

Safjan

Gavalec

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 luglio 2022.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente dell'Ottava Sezione
N. Jääskinen