

La Corte di giustizia UE fa chiarezza sul tema dell'affidamento, in convenzione, del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

[Corte di giustizia UE, sezione VIII, sentenza 7 luglio 2022, cause riunite C-213/21 e C-214/21, Italy Emergenza Cooperativa Sociale ed altri.](#)

Contratti pubblici – Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza – Affidamento diretto in convenzione – Limitazione alle sole organizzazioni di volontariato, con esclusione delle cooperative sociali - Legittimità

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 (1).

- (1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, decidendo le questioni sollevate da [Cons. Stato, sez. III, ordinanza 3 marzo 2021, n. 1797](#) e da [Cons. Stato, sez. III, ordinanza 18 gennaio 2021, n. 536](#) (oggetto della [News US, n. 19 del 15 febbraio 2021](#)) ha sancito la legittimità della riserva di legge alle organizzazioni di volontariato (odv) del servizio di trasporto in emergenza e urgenza. La decisione stabilisce in particolare che solo le odv possono sottoscrivere convenzioni in via prioritaria con le Amministrazioni pubbliche per il servizio di trasporto. Non possono invece essere parificate alle organizzazioni di volontariato le cooperative sociali poiché, distribuendo utili ai soci, non possono definirsi “senza scopo di lucro”.

La Corte di giustizia ha confermato quindi la compatibilità con il diritto europeo del [d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117](#) - codice del terzo settore, ponendo fine alla lunga questione sui soggetti aventi diritto agli affidamenti in convenzione per i servizi di trasporto sanitario d'emergenza urgenza di cui all'art. 57 del codice del Terzo Settore.

II. – La Corte, dopo aver analizzato le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) quanto al diritto dell'Unione, il considerando 28 della direttiva 2014/24 prevede che *“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”*;
- b) il successivo considerando 118, stabilisce inoltre che *“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”*;
- c) l'art. 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...”*;

d) l'art. 77 della medesima direttiva, intitolato "Appalti riservati per determinati servizi", ai paragrafi 1 e 2 prevede che

"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 ...";

e) nel diritto italiano, l'art. 17 del [d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#) - codice dei contratti pubblici, 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...";*

f) il codice del terzo settore, all'art. 4, comma 1, rubricato "Enti del Terzo settore" dispone che "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”;

- g) l'art. 57 del medesimo codice, rubricato “Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza”, dispone che “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 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. 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”;
- h) l’art. 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”;*
- i) 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;

j) il [d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112](#) - Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, all'art. 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";

k) con le questioni oggetto del rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, se l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 osti a una normativa nazionale che prevede che i 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;

- l) l'art. 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”;
- m) ciò premesso, tale direttiva non definisce la nozione di organizzazioni o di associazioni “senza scopo di lucro”;
- n) 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, C-465/17, Falck Rettungsdienste e Falck](#), punto 28 in *Foro amm.*, 2019, 432);
- o) 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. Essa pertanto può 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;
- p) in secondo luogo, l'obiettivo dell'eccezione prevista all'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 consiste, come risulta dal considerando 28, 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 prevede tuttavia che tale eccezione non deve essere estesa oltre lo stretto necessario. Poiché deroga all'ambito di applicazione della direttiva in parola, essa deve essere pertanto interpretata restrittivamente (cfr. [sentenza del 20 marzo 2018, C-187/16, Commissione/Austria \(Tipografia di Stato\)](#), punto 77, in www.rivista.eurojus.it, fascicolo n. 3 - 2021 “*Quanto è profonda l'integrazione nell'ambito del mercato interno? La portata della libera circolazione dei servizi alla luce della sentenza Bonwer Win*” di A. ARENA);

- q) 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;
- r) in terzo luogo, si osserva che la Corte di giustizia 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 21 marzo 2019, C-465/17, punto 59 cit.);
- s) 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;
- t) tale interpretazione è peraltro corroborata dall'art. 77 della direttiva 2014/24, letto alla luce del considerando 118, 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 art. 77, paragrafo 2. Tali condizioni comprendono, da un lato, all'art. 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 art. 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;
- u) 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 che soddisfano le condizioni elencate in detto art. 77, paragrafo 2. Ne consegue che le organizzazioni e le

associazioni di cui all'art. 10, lettera h), della suddetta direttiva 2014/24 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 medesima direttiva (cfr. sentenza 21 marzo 2019, C-465/17, punto 60 cit.);

- v) da quanto sopra 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, tale associazione o organizzazione non può rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24;
- w) 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'art. 3, comma 2 *bis*, del d.lgs. n. 112/2017 e dell'art. 34 dello statuto della cooperativa sociale emerge che l'assemblea generale può decidere l'erogazione di ristorni a ciascuno dei soci. Poiché 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 l'interessata, come organizzazione o associazione "senza scopo di lucro" ai sensi dell'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24;
- x) in risposta ai quesiti sollevati l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che i 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.