



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 14 novembre 2018¹

Causa C-465/17

**Falck Rettungsdienste GmbH,
Falck A/S
contro
Stadt Solingen,
con l'intervento di:
Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e.V.,
Malteser Hilfsdienst e.V.,
Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land di Düsseldorf, Germania)]

«Procedimento pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi – Servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli – Organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro – Servizi di ambulanza»

1. Ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE², quest'ultima non si applica agli appalti pubblici concernenti determinati servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro.
2. Con il presente rinvio pregiudiziale si chiede se tale esclusione riguardi anche i «servizi di ambulanza» e come debbano essere interpretate le nozioni di «organizzazione o associazione senza scopo di lucro». Per quanto concerne queste ultime, la controversia verte sull'eventuale rilevanza delle legislazioni degli Stati membri al fine di delimitare i loro contorni.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² Direttiva 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).

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

Direttiva 2014/24/UE

3. I considerando 28 e 118 di detta direttiva 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 [“Vocabolario comune per gli appalti pubblici”] 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 per le organizzazioni esistenti quali le cooperative a 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 dovrebbero essere disciplinati dal regime alleggerito».

4. Ai sensi del suo articolo 10, la direttiva 2014/24 non si applica agli appalti pubblici di servizi:

«(...)

h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli ^[3] 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;

(...)».

3 Nella versione spagnola della disposizione viene utilizzato, incomprensibilmente, l'aggettivo «laboral» per qualificare il sostantivo «pericoli», che non risulta aggettivato in nessun'altra versione linguistica. Pertanto, nel prosieguo, mi riferirò unicamente alla «prevenzione contro i pericoli».

5. L'articolo 76 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Gli Stati membri sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione.

2. Gli Stati membri assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione le necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione. Gli Stati membri possono altresì prevedere che la scelta del prestatore di servizi avvenga sulla base dell'offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, tenendo conto dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi sociali».

6. L'articolo 77 così dispone:

«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
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

(...)».

B. Diritto nazionale

7. Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, inizio frase, del Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁴, tale legge non si applica all'aggiudicazione di appalti pubblici aventi ad oggetto servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro e 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.

⁴ Legge contro le restrizioni alla concorrenza (in prosieguo: il «GWB»).

8. Con tale disposizione il legislatore tedesco ha trasposto nel diritto nazionale l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, ma ha aggiunto una seconda frase, del seguente tenore:

«Sono organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro ai sensi del presente punto in particolare le organizzazioni di assistenza, riconosciute come organizzazioni di difesa e di protezione civile in base alla normativa federale o dei Länder».

9. A norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer⁵, il servizio di soccorso comprende il soccorso d'emergenza, il trasporto sanitario e l'assistenza di un numero ingente di feriti o di malati in caso di eventi dannosi straordinari.

10. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, prima frase, del RettG NRW, il servizio di soccorso d'emergenza ha il compito di porre in essere nel luogo dell'emergenza misure salvavita per pazienti in condizioni di emergenza, di renderli trasportabili ed evitare ulteriori danni, trasportandoli con un mezzo di soccorso con o senza medico a bordo in un ospedale idoneo per l'ulteriore assistenza.

11. In virtù dell'articolo 2, paragrafo 3, del RettG NRW, il trasporto sanitario ha per oggetto la prestazione di aiuto qualificato a malati o feriti o ad altre persone bisognose, alle quali non si applica il paragrafo 2 dello stesso articolo, e il trasferimento delle stesse tra l'altro con ambulanze fornendo assistenza mediante personale qualificato.

12. L'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, del Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz⁶ stabilisce che sono idonee a cooperare nell'espletamento dei compiti di cui alla suddetta legge in particolare l'Arbeiter-Samariter-Bund, la Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, il Deutsches Rotes Kreuz (Croce rossa tedesca), la Johanniter-Unfall- Hilfe e il Malteser-Hilfsdienst.

13. L'articolo 18, paragrafi 1, prima frase, e 2, del Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz⁷ stabilisce quanto segue:

«1. Le organizzazioni di assistenza private prestano aiuto in caso di incidenti e stati di emergenza pubblici, interventi su vasta scala e catastrofi, ove abbiano dichiarato all'autorità ispettiva superiore la propria disponibilità a collaborare e quest'ultima abbia constatato l'idoneità generale a collaborare e la necessità di una collaborazione (organizzazioni d'assistenza riconosciute).

(...)

2. Le organizzazioni di cui all'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, del [ZSKG] (...) non necessitano di una dichiarazione di disponibilità alla collaborazione né di un accertamento generale di idoneità».

5 Legge in materia di servizi di soccorso, di soccorso di emergenza e di trasporto sanitario da parte di imprese del Land Renania settentrionale – Vestfalia (in prosieguo: il «RettG NRW»).

6 Legge sulla difesa civile e gli aiuti in caso di catastrofi (in prosieguo: lo «ZSKG»), da ultimo modificata dall'articolo 2, punto 1, della legge del 29 luglio 2009.

7 Legge sulla protezione dagli incendi, l'assistenza e la protezione civile (in prosieguo: il «BHKG»).

II. Fatti e questioni pregiudiziali

14. A marzo 2016 la città di Solingen (Germania) ha deciso di riaggiudicare i servizi di soccorso comunali per un periodo di cinque anni⁸. Anziché pubblicare un bando di gara, l'amministrazione comunale ha invitato quattro organizzazioni di assistenza a presentare offerte. Essa ha infine aggiudicato a due di esse (l'Arbeiter-Samariter-Bund e il Malteser Hilfsdienst), uno per ciascuna, i due lotti nei quali era suddiviso l'appalto.

15. La Falck Rettungsdienste e la Falck, imprese che prestano servizi di soccorso e assistenza a malati, hanno obiettato dinanzi alla Vergabekammer Rheinland (organo amministrativo competente in materia di appalti della Renania, Germania) che l'aggiudicazione avrebbe dovuto avvenire secondo una procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici conforme al diritto dell'Unione.

16. L'organo adito ha respinto il reclamo con provvedimento del 19 agosto 2016, ritenendo che fosse applicabile l'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, del GWB.

17. La decisione è stata impugnata dinanzi all'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land di Düsseldorf, Germania), il quale ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'assistenza e la cura di pazienti in situazioni di emergenza in un mezzo di soccorso (Rettungswagen) da parte di un paramedico / soccorritore sanitario (Rettungsassistent/Rettungssanitäter) e l'assistenza e la cura di pazienti in un veicolo sanitario (Krankentransportwagen) (...) da parte di un soccorritore sanitario / aiuto soccorritore (Rettungssanitäter/Rettungshelfer) costituiscano “servizi di difesa civile, protezione civile e prevenzione contro i pericoli” ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE, identificati dai codici CPV [75252000-7] (servizi di salvataggio) e 85143000-3 (servizi di ambulanza).
- 2) Se l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24(...) possa essere inteso nel senso che sono qualificabili come “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro” in particolare le organizzazioni di assistenza riconosciute in base alla normativa nazionale come organizzazioni di difesa e di protezione civile.
- 3) Se siano qualificabili come “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro” nell'accezione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24(...) le organizzazioni e associazioni il cui scopo consiste nell'assolvimento di compiti di interesse pubblico, che non perseguono scopi di lucro e reinvestono eventuali utili per conseguire lo scopo dell'organizzazione.
- 4) Se il trasporto di un paziente in ambulanza (Krankenwagen) con l'assistenza di un soccorritore sanitario/aiuto soccorritore (cosiddetto trasporto sanitario qualificato) costituisca un “servizi[o] di trasporto dei pazienti in ambulanza” ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24(...), non soggetto alla deroga settoriale e al quale è applicabile la direttiva 2014/24(...)».

⁸ Secondo l'ordinanza di rinvio (punto 4), «[o]ggetto dell'appalto era la messa a disposizione di personale divisa in due lotti per diversi mezzi di soccorso (...) e ambulanze (...) comunali, nonché la messa a disposizione di luoghi di stazionamento per veicoli (...). Si trattava di servizi di soccorso d'emergenza su mezzi di soccorso comunali con il compito principale di prestare assistenza e cure a pazienti che necessitassero di cure urgenti mediante paramedici (Rettungsassistenten), coadiuvati da un soccorritore sanitario (Rettungssanitäter), nonché del trasporto sanitario con il compito principale di prestare assistenza e cure a pazienti mediante un soccorritore sanitario (Rettungssanitäter) coadiuvato da un aiuto soccorritore (Rettungshelfer)».

III. Procedimento dinanzi alla Corte e posizioni delle parti

18. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata presso la cancelleria della Corte il 2 agosto 2017. Hanno presentato osservazioni scritte l'Arbeiter-Samariter-Bund, la Falck Rettungsdienste, il Malteser Hilfsdienst, la Croce rossa tedesca, la città di Solingen, i governi tedesco, norvegese e rumeno nonché la Commissione. Tutte le suddette parti, ad eccezione dei governi norvegese e rumeno, hanno partecipato all'udienza pubblica tenutasi il 5 settembre 2018.

19. La Falck Rettungsdienste afferma, in via preliminare, che l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 è in contrasto con il diritto primario, in quanto prevede un'eccezione basata su un criterio personale, e non su un criterio materiale. Di conseguenza, è necessaria un'interpretazione di tale precetto idonea a renderlo conforme alle norme dell'Unione, che precisi le condizioni alle quali il diritto primario consente l'affidamento diretto ad associazioni senza scopo di lucro.

20. A parere della Falck Rettungsdienste:

- alla prima questione si dovrebbe rispondere in senso negativo. Essa sostiene un'interpretazione restrittiva dell'eccezione, che limiterebbe la prevenzione contro i pericoli alle situazioni di urgenza della massima ampiezza e gravità;
- alla seconda questione si dovrebbe parimenti rispondere in senso negativo, dato che, ai sensi della legislazione tedesca, il riconoscimento della qualità di organizzazione di difesa e di protezione civile non dipenderebbe dalla circostanza che l'organizzazione di cui trattasi sia priva di scopo di lucro;
- alla terza questione si dovrebbe pure rispondere in senso negativo, poiché i requisiti utilizzati dalla legislazione nazionale per definire le organizzazioni senza scopo di lucro non sarebbero conformi alla giurisprudenza della Corte di giustizia;
- alla quarta questione si dovrebbe rispondere in senso affermativo, poiché ciò risulterebbe dal tenore letterale dell'articolo 10, lettera h), e del considerando 28 della direttiva 2014/24.

21. La città di Solingen:

- sostiene, per quanto riguarda la prima questione, un'interpretazione della «prevenzione contro i pericoli» che includa ogni atto diretto ad impedire l'esposizione di un diritto a rischi e/o danni, il che comprenderebbe il trasporto in ambulanza qualificato;
- afferma, riguardo alla seconda questione, che il riferimento compiuto dal legislatore tedesco alle organizzazioni di assistenza è soltanto una «precisazione», che non impedisce ad altre entità di far valere la loro qualità di «organizzazione senza scopo di lucro» ai sensi della direttiva 2014/24;
- interpreta tale nozione, in risposta alla terza questione, nel senso che richiederebbe soltanto l'adempimento disinteressato di missioni di servizio pubblico;
- sostiene che si dovrebbe rispondere alla quarta questione nel senso che la controeccezione prevista all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 non comprende i servizi di trasporto qualificato in ambulanza. In particolare, gli interventi di urgenza e il trasporto qualificato costituirebbero un'unità organizzativa che richiede un trattamento uniforme.

22. L'Arbeiter-Samariter-Bund condivide, nella sostanza, la posizione della città di Solingen relativamente alla prima, alla terza e alla quarta questione. Per quanto riguarda la seconda, essa sostiene che il legislatore nazionale si è avvalso del proprio potere discrezionale nel trasporre la nozione di organizzazione senza scopo di lucro. Queste stesse tesi sono difese dal Malteser Hilfsdienst.

23. La Croce rossa tedesca, che esprime anzitutto il proprio dissenso rispetto alle osservazioni preliminari della Falck Rettungsdienste, sostiene una posizione analoga a quella della città di Solingen in relazione alle questioni prima e terza. Quanto alla seconda, sottolinea, al pari dell'Arbeiter-Samariter-Bund, che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità per definire le organizzazioni senza scopo di lucro. In riferimento alla quarta questione, sostiene che il trasporto qualificato di pazienti è un elemento cruciale tanto della difesa civile e della protezione civile quanto della prevenzione contro i pericoli. A suo parere, tale trasporto rientrerebbe nell'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'eccezione controversa.

24. Secondo il governo tedesco:

- per quanto riguarda la prima questione, occorrerebbe interpretare estensivamente la nozione di prevenzione contro i pericoli includendovi il soccorso ai pazienti in situazione individuale di urgenza e in caso di incidente, in contrapposizione alle situazioni caratterizzate da danni di vaste proporzioni maggiormente riconducibili alla difesa civile e alla protezione civile;
- per quanto concerne la seconda questione, condivide la posizione della città di Solingen e sottolinea che la nozione di organizzazione senza scopo di lucro deve essere interpretata alla luce del considerando 28 della direttiva 2014/24. Il «carattere particolare» di tali organizzazioni potrebbe essere accertato solo nel contesto giuridico e sostanziale dello Stato membro in cui esse esercitano le loro missioni;
- per quanto attiene alla terza questione, afferma che il legislatore nazionale ha stabilito che la mancanza di scopo di lucro delle organizzazioni consiste, da un lato, nel fatto che esse intervengono per il bene e la sicurezza dei cittadini nella prevenzione, non avente carattere di polizia, contro i pericoli nonché nella difesa civile e protezione civile e, dall'altro, nel fatto che gran parte delle loro missioni è affidata a personale volontario, il che comporterebbe conseguenze non diverse da quelle derivanti dall'applicazione di criteri diversi o supplementari;
- si dovrebbe rispondere alla quarta questione in senso negativo, a motivo della differenza tra il semplice trasporto di pazienti e il trasporto qualificato in ambulanza.

25. Il governo norvegese:

- sostiene che i servizi di prevenzione contro i pericoli non sono soltanto quelli prestati in occasione di gravi calamità, bensì comprendono situazioni come quella descritta dal giudice del rinvio nella prima questione, che, a parere di detto governo, e in risposta alla quarta questione, non costituirebbe un «trasporto dei pazienti in ambulanza»;
- riguardo alla seconda e alla terza questione, deduce che la nozione di organizzazione senza scopo di lucro richiede un'interpretazione autonoma e può comprendere un'organizzazione riconosciuta come tale dal diritto nazionale, se ciò risulta conforme a detta interpretazione. Tuttavia, la valutazione della natura non lucrativa di un'organizzazione varia in funzione delle diverse tradizioni degli Stati membri, ai quali, in linea di principio, si dovrebbe affidare tale valutazione, senza imporre loro una definizione che vada oltre quanto risulta da un'«interpretazione naturale» della direttiva. Secondo siffatta interpretazione, le organizzazioni senza scopo di lucro assumono missioni di servizio pubblico, sono prive di scopi commerciali e reinvestono gli eventuali profitti al fine di conseguire gli obiettivi da esse perseguiti.

26. Il governo rumeno si è pronunciato unicamente sulle questioni prima e quarta, esaminandole congiuntamente. A suo parere, i servizi di difesa e di protezione civile e quelli di protezione contro i pericoli includerebbero sia l'assistenza prestata a collettività in situazioni estreme, sia quella prestata a individui la cui vita o salute siano minacciate da pericoli normali. L'interpretazione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 alla luce del suo considerando 28 indurrebbe a porre l'accento sulla nozione di trasporto esclusivo, e non sulla tipologia di personale di soccorso o sull'assistenza ricevuta durante il trasporto.

27. Sotto questo profilo, i servizi di ambulanza comprenderebbero sia gli interventi medici urgenti che le attività non urgenti di trasporto sanitario non assistito. Nella prima categoria non vi sarebbero differenze fra il trasporto in ambulanza con un medico e con un soccorritore sanitario e quello con un soccorritore sanitario e un aiuto soccorritore, in quanto entrambi i servizi presenterebbero elementi di urgenza dal punto di vista medico e perseguirebbero unicamente l'obiettivo ultimo della prevenzione contro i pericoli. Farebbero invece parte della seconda categoria i servizi prestati con ambulanze non attrezzate per gli interventi medici di urgenza ed effettuati semplicemente da un autista, i quali non rientrerebbero quindi nell'ambito della difesa civile e della protezione civile o della prevenzione contro i pericoli.

28. Secondo la Commissione:

- per quanto riguarda la prima questione, la prevenzione contro i pericoli non sarebbe limitata alle situazioni di urgenza eccezionali o ai pericoli che minaccino ampi gruppi di persone;
- la seconda e la terza questione andrebbero sottoposte ad un esame congiunto, dal quale emergerebbero, rispettivamente, una risposta negativa e una affermativa. Le organizzazioni senza scopo di lucro non sarebbero necessariamente solo quelle riconosciute come organizzazioni di pubblica utilità dal diritto nazionale, bensì quelle che presentano le caratteristiche elencate nella terza questione del giudice del rinvio;
- riguardo alla quarta questione, l'eccezione e la controeccezione previste all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 varierebbero in funzione della circostanza che il contratto d'appalto riguardi unicamente il trasporto di pazienti oppure anche servizi quali l'assistenza medica durante il trasporto. La distinzione andrebbe operata al momento di scegliere la procedura di appalto, e non in una situazione di urgenza o durante il trasporto del paziente.

IV. Analisi

29. Le questioni del giudice del rinvio sono riconducibili al problema di chiarire quali requisiti debba soddisfare un servizio di ambulanza per rientrare o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24. Tali requisiti riguardano: a) la natura stessa di tale servizio, inteso in senso oggettivo, e b) una specifica caratteristica personale, o soggettiva, di chi lo presta, che dev'essere un'organizzazione o associazione senza scopo di lucro.

30. La prima e la quarta questione del giudice del rinvio attengono all'attività *oggettiva* del servizio di ambulanza. In linea di principio, esso è escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 solo laddove, potendo essere classificato nella categoria dei «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli», non si limiti al mero «trasporto dei pazienti in ambulanza». Quest'ultimo rientra nella controeccezione e, pertanto, è soggetto alle norme generali in materia di appalti pubblici.

31. La seconda e la terza questione vertono sulla qualità *soggettiva* di chi fornisce il servizio di ambulanza, che è necessariamente un'«organizzazione o associazione senza scopo di lucro». È controverso, in particolare, se quest'ultima sia una nozione autonoma del diritto dell'Unione.

Sul servizio di ambulanza nel contesto della direttiva 2014/24 (questioni pregiudiziali prima e quarta)

32. Il giudice del rinvio chiede se nella categoria dei «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli» rientrino i due servizi specifici seguenti:

- l'assistenza e la cura di emergenza di pazienti vittime di incidenti o eventi analoghi («Notfallpatienten») prestate in un mezzo di soccorso («Rettungswagen») «da parte di un paramedico/soccorritore sanitario», e
- l'assistenza e la cura di pazienti in un veicolo sanitario («Krankentransportwagen») da parte di un «soccorritore sanitario/aiuto soccorritore».

33. Sebbene entrambi i servizi consistano nella prestazione di «assistenza e cura» ai pazienti, essi differiscono per il connotato dell'«urgenza», che ricorre solo nel primo, per le caratteristiche del veicolo, nonché per la situazione dell'assistito. Nel primo caso si tratta, in particolare, di un «mezzo di soccorso», mentre nel secondo si ha solo un veicolo «sanitario».

34. Secondo il giudice del rinvio, sarebbe evidente che i suddetti servizi «non sono servizi di protezione civile né di difesa civile»⁹. A suo parere, condiviso dalle parti intervenute nel procedimento, essi potrebbero rientrare, «eventualmente»¹⁰, nella «prevenzione contro i pericoli».

35. La direttiva 2014/24 non definisce la «prevenzione contro i pericoli» né rinvia espressamente al diritto degli Stati membri per determinarne il senso. Si deve quindi ritenere, conformemente alla giurisprudenza della Corte, che tale nozione debba formare oggetto di un'interpretazione autonoma ed uniforme nell'ambito dell'Unione¹¹.

36. Per individuare la nozione autonoma alla quale deve rispondere la *prevenzione contro i pericoli*, occorre muovere dal tenore letterale dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24. A tale proposito, è quasi inevitabile prendere in considerazione l'articolo 196 TFUE, che, come rilevato dalla Falck Rettungsdienste, utilizza l'espressione «prevenzione dei rischi» nell'ambito della «protezione civile» riferendola a «calamità naturali o provocate dall'uomo»¹². In tale prospettiva, prevarrebbe la tesi secondo cui non si possono far rientrare in tale espressione i servizi di assistenza prestati in situazioni di pericolo individuale.

37. Tuttavia, ritengo che, così come nell'articolo 196 TFUE la prevenzione dei rischi è associata alla protezione civile¹³, l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 la configuri come un'attività con caratteristiche proprie, non necessariamente identificabile con la protezione civile.

⁹ Punto 14 dell'ordinanza di rinvio.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ V., per tutte, sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 32).

¹² Tuttavia, la corrispondenza terminologica tra l'articolo 196 TFUE e l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 è solo parziale, giacché il primo menziona la «protezione civile» («Katastrophenschutz», «protection civile») e la «prevenzione dei rischi» («Risikoprävention», «prévention des risques»), ma non la «difesa civile», come fa invece il secondo.

¹³ Sotto la rubrica «Protezione civile» del Titolo XXIII della Parte terza del TFUE, l'articolo 196, paragrafo 1, definisce i servizi di protezione civile come i «sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo». L'azione promozionale dell'Unione in tale ambito si concretizza nel sostegno alle misure degli Stati membri «concernent[i] la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile (...) e l'intervento in caso di calamità» (articolo 196, paragrafo 1, lettera a). *Prevenzione dei rischi, addestramento del personale e intervento* costituiscono, quindi, la sequenza di un'attività materiale finalizzata alla gestione integrata delle calamità.

38. Infatti, nell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, la prevenzione contro i pericoli è menzionata separatamente dalla protezione civile e dalla difesa civile, il che impone di considerarla come un'attività autonoma. Diversamente, come rilevato dal giudice del rinvio, i servizi di prevenzione costituirebbero sempre servizi di difesa o di protezione civile¹⁴.

39. L'autonomia concettuale della prevenzione contro i pericoli risulterebbe proprio dalla contrapposizione alla difesa civile e alla protezione civile quali attività incentrate nella gestione delle calamità che colpiscono un numero di persone considerevole. A fronte di tali situazioni di portata collettiva, la prevenzione contro i pericoli alla quale fa riferimento la direttiva 2014/24 sarebbe quella che riguarda singoli individui in una situazione soggettiva di pericolo.

40. Tuttavia, siffatta interpretazione, proposta dal giudice del rinvio, si scontra con una difficoltà. Il termine «prevenzione», nel suo significato più comune, come ha sottolineato la Falck Rettungsdienste¹⁵, denota l'anticipazione di un rischio o di un pericolo. Esso implica dunque una protezione di tipo *preventivo*, e non quella di tipo *reattivo* di fronte al rischio consumato e al danno derivante dalla materializzazione di un pericolo.

41. Se prevalessse questa difficoltà semantica, il servizio di ambulanza controverso nel presente procedimento andrebbe escluso, quasi per principio, dall'ambito della «prevenzione contro i pericoli». Solo molto forzatamente si potrebbe considerare che il trasporto dei feriti o dei malati in ambulanza non faccia altro che *prevenire* il rischio che, in mancanza di tale trasporto, il loro stato di salute possa peggiorare.

42. L'interpretazione sistematica dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 consente, tuttavia, di superare i dubbi suscitati dall'esegesi letterale. Detta disposizione non esclude dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, in via generale e astratta, tutti i «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli», bensì unicamente quelli rientranti in determinati codici del CPV.

43. Fra tali codici figurano alcuni servizi che rientrano nella nozione di prevenzione in senso proprio o stretto¹⁶ e altri che, essendo sostanzialmente reattivi prima che preventivi (ad esempio, i «[s]ervizi di salvataggio»)¹⁷, possono essere prestati sia in situazioni di calamità, sia in caso di danni o pericoli individuali.

44. Se, come sostenuto dalla Falck Rettungsdienste¹⁸, le nozioni di «difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli» costituissero «criteri materiali» per delimitare, fra tutti i servizi inclusi nei CPV menzionati dall'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, quelli prestati in situazioni di calamità, ne conseguirebbe che i «[s]ervizi di salvataggio» del CPV 75252000-7 esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva sarebbero soltanto quelli che interessano un vasto numero di persone, e non quelli resi in occasione di interventi di soccorso a beneficio di una sola.

45. Orbene, tra i codici CPV menzionati nell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 compare, per l'appunto, l'85143000-3, corrispondente ai «[s]ervizi di ambulanza». Nulla impedirebbe di applicare in questo caso il «criterio materiale» sostenuto dalla Falck Rettungsdienste e di concludere che l'esclusione prevista da detta disposizione si riferisce soltanto ai servizi di ambulanza prestati in situazioni di calamità.

14 Punto 14 dell'ordinanza di rinvio. Secondo il giudice a quo, sarebbe «più logica l'ipotesi secondo cui con la nozione di prevenzione contro i pericoli si intenda qualcosa che esula dalle nozioni di protezione e difesa civile, proprio perché la causa del danno non riguarda incidenti e disastri tecnologici, catastrofi naturali o situazioni di minaccia e di pericolo terroristiche e militari con danni ingenti per la vita umana».

15 Punto 55 delle sue osservazioni scritte.

16 Ad esempio il CPV 75251110-4 («Servizi di prevenzione degli incendi») o il CPV 981131000-9 («Servizi connessi alla sicurezza nucleare»).

17 CPV 75252000-7.

18 Osservazioni scritte della Falck Rettungsdienst (punto 61).

46. Tuttavia, l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 delimita i servizi di ambulanza in un modo che non solo non corrisponde a detto «criterio materiale», ma anzi lo contraddice.

47. Disponendo che esulano dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/14 i «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli (...) identificati con [il codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza)] *ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*»¹⁹, l'articolo 10, lettera h), di tale direttiva introduce esplicitamente un'eccezione che, qualora si applicasse il criterio secondo cui detta disposizione si riferisce unicamente alle situazioni di calamità, risulterebbe superflua, come sostenuto dal governo tedesco²⁰.

48. Se il legislatore ha ritenuto necessario fare riferimento ai «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza» è perché, diversamente, tali servizi avrebbero dovuto essere considerati inclusi nell'eccezione di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 (CPV 85143000-3). È evidente che il semplice *trasporto dei pazienti* non corrisponde a una situazione di calamità, nella quale, più che di pazienti, si deve parlare di persone ferite o lese che devono essere trasportate con urgenza nelle migliori condizioni mediche possibili, e non solamente trasportate.

49. Tale conclusione trova conferma nell'interpretazione teleologica della disposizione in parola. Sotto questo profilo, è particolarmente rilevante il considerando 28 della direttiva 2014/24, ai sensi del quale essa «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».

50. Due elementi di tale enunciato mi sembrano significativi: da un lato, il fatto che il legislatore si riferisca a «taluni servizi di *emergenza*», e, dall'altro, il fatto che tali servizi siano individuati rapportandoli ad «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», di cui si intende preservare il «carattere particolare». Per definire i contorni dell'eccezione si fa quindi riferimento più al soggetto che presta il servizio che non alla gravità della situazione in cui esso deve intervenire.

51. In altri termini, a prescindere dalla circostanza che si tratti di una situazione individuale di urgenza oppure di una situazione dannosa di vaste proporzioni, ciò che importa è che si sia verificata una delle emergenze di cui si occupano generalmente le organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro. La finalità di questa disposizione della direttiva 2014/24 è di preservare tali organizzazioni, la cui esistenza potrebbe risultare minacciata se si dovessero applicare loro le procedure di appalto previste da detta direttiva.

52. In sintesi, ciò che rileva non è tanto stabilire se le emergenze siano quelle proprie di una situazione di calamità oppure quelle di una situazione di pericolo individuale (un incidente stradale, l'incendio di una casa), bensì identificare quelle costituenti l'oggetto principale delle organizzazioni senza scopo di lucro che tradizionalmente svolgono la loro attività nell'ambito dell'assistenza sanitaria e umanitaria.

53. A tale proposito, come evidenziato dal giudice del rinvio, «[l]e organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro (...) non erogano solo servizi nel settore della protezione e della difesa civile[, ma] operano anche, e *soprattutto*, nel campo del servizio di soccorso quotidiano per il bene dei singoli»²¹.

¹⁹ Il corsivo è mio.

²⁰ Osservazioni del governo tedesco (punto 24).

²¹ Punto 14 dell'ordinanza di rinvio. Il corsivo è mio. Nello stesso senso si è espressa la città di Solingen nelle sue osservazioni scritte (punto 31).

54. Dal momento che la volontà espressa nel considerando 28 si concretizza, sotto il profilo normativo, nell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, ritengo che le espressioni «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli» utilizzate da tale disposizione debbano essere ritenute equivalenti ai «servizi di emergenza» menzionati nel succitato considerando e che pertanto, al fine di identificare questi ultimi, occorra rapportarli alle «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro».

55. In realtà, il considerando 28 anticipa l'eccezione che, per quanto rileva ai presenti fini, è introdotta dall'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 per i servizi di ambulanza prestati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro nel contesto delle emergenze che solitamente costituiscono l'oggetto della loro attività.

56. Detto considerando enuncia che l'esclusione dei servizi di emergenza prestati dalle organizzazioni senza scopo di lucro «non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario» e che si «dovrebbe (...) stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi».

57. Si tratta, dunque, di distinguere tra il servizio di ambulanza diretto a coprire un'emergenza e il *semplice* trasporto dei pazienti in ambulanza. Tale problema forma oggetto della quarta questione pregiudiziale, con la quale si chiede se «il trasporto di un paziente in ambulanza (...) con l'assistenza di un soccorritore sanitario/aiuto soccorritore» – cosiddetto «trasporto sanitario qualificato» – possa essere considerato quale «trasporto dei pazienti in ambulanza» ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.

58. Il legislatore ha voluto delimitare l'eccezione (vale a dire, la dispensa dal regime ordinario della direttiva 2014/24) ai servizi di *emergenza*²². In modo speculare, facendo riferimento ai «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza» quale controeccezione, esso li assoggetta alle procedure di appalto pubblico («alleggerite») laddove le medesime non siano dirette a coprire un'emergenza, ma solo a fornire il trasporto di un paziente in ambulanza.

59. In base a tale impostazione, la direttiva 2014/24 non si applica ai servizi generali di ambulanza che, oltre alla mera funzione del trasporto, offrano una prestazione medica o sanitaria adeguata per l'assistenza di cui necessitano i pazienti in situazioni di emergenza, in altre parole, per erogare un servizio che nessun altro mezzo di trasporto alternativo potrebbe fornire.

60. Dopo aver disposto che l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 non dovrebbe estendersi ai «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza», il considerando 28 si premura di puntualizzare che detti servizi «dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici (“regime alleggerito”)». Per garantire l'applicazione di tale regime alleggerito, il medesimo considerando precisa che il trasporto dei pazienti in ambulanza non rientra nel gruppo dei «servizi di trasporto terrestre»²³ soggetto al regime generale della direttiva.

61. Pertanto, coesistono:

- taluni «servizi di ambulanza» in generale (contrassegnati con il codice 851430000-3), che non sono soggetti alla disciplina della direttiva 2014/24, e

²² Beninteso, i servizi di emergenza *prestati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro*.

²³ Tale gruppo comprende in totale quindici codici, dal 60100000-9 («Servizi di trasporto terrestre») al 60183000-4 («Noleggio di furgoni con autista»), tra i quali rientrano i «Servizi di taxi» (60120000-5), i «Servizi speciali di trasporto passeggeri su strada» (60130000-8) e i «Servizi di trasporto non regolare di passeggeri» (60140000-1).

– taluni «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza» che rientrano in un titolo specifico di detta direttiva, quello del regime *alleggerito*²⁴. Se così non fosse, essi sarebbero riconducibili, per loro natura, alla voce «trasporto terrestre».

62. In altri termini, se si sottrae l'elemento del «trasporto» inerente al servizio di ambulanza, quel che rimane nel CPV 85143000-3 (vale a dire, il servizio escluso dall'applicazione della direttiva 2014/24) è ciò che presenta un carattere prevalentemente sanitario. Indipendentemente dalla circostanza che il servizio sia fornito da un medico, da un paramedico o da un soccorritore, ciò che rileva, a mio avviso, è che venga offerta l'assistenza necessaria affinché il trasporto del paziente sia effettuato in modo tale che, grazie al suo trasferimento (urgente) in un centro di cura, gli siano prestate, nel più breve tempo possibile, le cure mediche necessarie per preservarne la vita, la salute o l'integrità. Si tratta dunque di fare fronte a una *situazione di emergenza*, dato che, ribadisco, l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 riguarda, secondo il suo considerando 28, unicamente i «servizi di emergenza».

63. Sulla base di tali premesse si possono valutare le due ipotesi specifiche descritte dal giudice del rinvio.

64. La prima concerne il trasporto con assistenza e cura dei pazienti vittime di incidenti o eventi analoghi («Notfallpatienten») in un mezzo di soccorso («Rettungswagen») «da parte di un paramedico/soccorritore sanitario». Ritengo che non vi siano grandi difficoltà ad assegnare a tali servizi il codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza) e dichiarare, conseguentemente, che non si applica loro la direttiva 2014/24, sempre che siano prestati da un'organizzazione o associazione senza scopo di lucro.

65. La seconda ipotesi (quarta questione pregiudiziale) riguarda l'assistenza e la cura dei pazienti in un veicolo sanitario («Krankentransportwagen») «da parte di un soccorritore sanitario/aiuto soccorritore». Si tratta, quindi, del «trasporto di un paziente in ambulanza», anche quando sia effettuato *con l'assistenza* dei menzionati operatori. A mio parere, in questo caso non ricorre un'emergenza in senso proprio: i pazienti possono chiedere di essere accompagnati sul veicolo per essere trasportati, ma non necessitano di cure sanitarie urgenti²⁵. Occorre quindi applicare la controeccezione prevista dall'articolo 10, lettera h), *in fine*, della direttiva 2014/24.

24 Anche la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114), come modificata dal regolamento (UE) n. 1251/2011 della Commissione, del 30 novembre 2011 (GU 2011, L 319, pag. 43), che è l'immediato antecedente della direttiva 2014/24, distingue queste due dimensioni del servizio di ambulanza. Come ricordato dalla sentenza della Corte dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a. (C-113/13, EU:C:2014:2440, punti 33 e 34), la direttiva 2004/18 si applicava agli appalti pubblici di servizi, definiti al suo articolo 1, paragrafo 2, lettera d), come appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II della medesima direttiva, che era suddiviso in due parti (A e B). I servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza rientravano nella categoria 2 di cui all'allegato II A, relativamente agli aspetti di trasporto di tali servizi, e nella categoria 25 di cui all'allegato II B, relativamente agli aspetti medici degli stessi.

Orbene, mentre l'articolo 22 della direttiva 2004/18 prevedeva che gli appalti aventi per oggetto, nel contempo, servizi rientranti nell'uno o nell'altro di tali allegati dovevano essere aggiudicati secondo la procedura ordinaria (se il valore dei servizi menzionati nell'allegato II A risultava superiore a quello dei servizi compresi nell'allegato II B) o conformemente a una procedura semplificata (negli altri casi), il considerando 28 della direttiva 2014/24 enuncia che «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». Nel prosieguo spiegherò quindi che tali «altri servizi di ambulanza» possono essere solo i servizi di assistenza sanitaria prestati al di fuori di situazioni di emergenza.

25 Sarebbe il caso, ad esempio, di pazienti trasportati in un ospedale per essere sottoposti a dialisi, ad accertamenti più o meno periodici, ad esami diagnostici, analisi cliniche o altri tipi di controlli medici. In udienza era pacifico che tali trasporti non potessero rientrare nella controeccezione. La città di Solingen ha peraltro dichiarato che essi non formavano oggetto dell'appalto controverso.

Sulla nozione di organizzazione senza scopo di lucro nel contesto della direttiva 2014/24 (questioni pregiudiziali seconda e terza)

66. Come per la «prevenzione contro i pericoli»²⁶, al fine di stabilire quali siano le «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro» alle quali fa riferimento l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 si deve ricorrere a una nozione autonoma e uniforme nell'ambito dell'Unione.

67. A parere del governo tedesco, ciò che è decisivo non è tanto la nozione di «organizzazione o associazione senza scopo di lucro», quanto il «carattere particolare» di tali entità, la cui «preservazione» costituirebbe il fine per cui la direttiva 2014/24 le esclude dal proprio ambito di applicazione (considerando 28).

68. Detto governo sostiene che, per sapere in cosa consista questo carattere particolare, è indispensabile fare riferimento al contesto normativo e materiale dello Stato in cui operano tali organizzazioni, poiché gli Stati membri si trovano nella migliore posizione per stabilire quali entità rispondano alla nozione in parola²⁷. Due sentenze della Corte confermerebbero, a suo parere, che il rispetto del diritto nazionale è essenziale per valutare la natura non lucrativa di un'organizzazione²⁸.

69. Tuttavia, nessuna delle due sentenze ha riconosciuto agli Stati membri un margine di discrezionalità per delimitare la definizione delle organizzazioni senza scopo di lucro, bensì esclusivamente «per stabilire il livello di tutela della sanità pubblica e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale» e affermare, partendo da questo dato, «che il ricorso alle associazioni di volontariato corrispond[e] alla finalità sociale di un servizio di trasporto sanitario e che [è] idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio»²⁹.

70. Invero, la nozione di «organizzazione o associazione senza scopo di lucro» è sufficientemente precisa per non lasciare alcun margine di discrezionalità. Il fatto che una struttura organizzativa si basi sul volontariato può indicare che essa non persegue scopi di lucro, ma non necessariamente. Ciò che rileva, ai fini della presente causa, è che le entità che prestano i servizi di cui trattasi siano in concreto prive di tale scopo. È quindi sufficiente fare ricorso all'interpretazione letterale dei termini «(...) senza scopo di lucro».

71. Il giudice del rinvio propone una definizione che mi sembra ragionevole³⁰. Si tratterebbe delle organizzazioni che svolgono un'attività mediante la quale «non si persegue alcun tipo di profitto», ma che è piuttosto esercitata «a beneficio della collettività senza che ne siano ricavati vantaggi economici»³¹.

26 V. paragrafo 36 supra.

27 Osservazioni del governo tedesco (punto 45).

28 Sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a. (C-113/13, EU:C:2014:2440, punto 61), e del 28 gennaio 2016, CASTA e a. (C-50/14, EU:C:2016:56, punto 64). Entrambe le sentenze citate confermano che, sotto il profilo del diritto primario dell'Unione, non esistono obiezioni di validità opponibili a questo tipo di affidamenti diretti. Nel dispositivo della prima si legge che «[g]li articoli 49 TFUE e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che, come quella in discussione nel procedimento principale, prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata». Tale statuizione è ribadita, con minime variazioni, nella seconda sentenza.

29 Sentenza del 28 gennaio 2016, CASTA e a. (C-50/14, EU:C:2016:56, punto 62).

30 Valutazione che, stando a quanto dichiarato in udienza, è condivisa dal governo tedesco.

31 Punto 15 dell'ordinanza di rinvio.

72. A rigore, il «beneficio della collettività» e l'«assolvimento di compiti di interesse pubblico», per riprendere i termini della terza questione pregiudiziale, sono nozioni ridondanti: il considerando 28 della direttiva 2014/24 parla di organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro *che prestano servizi di emergenza*, vale a dire che perseguono, per statuto, una finalità avente carattere di interesse pubblico generale.

73. Ciò che è decisivo, ripeto, è che le organizzazioni e associazioni che offrono i servizi ai quali fanno riferimento il considerando 28 e l'articolo 10, lettera h), della direttiva non mirino a conseguire un profitto attraverso l'esercizio di tale attività assistenziale³².

74. Non credo che, a parte questa caratteristica, dette organizzazioni e associazioni debbano altresì soddisfare le condizioni fissate all'articolo 77, paragrafo 2, della direttiva 2014/24.

75. Ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri possono *riservare* a determinate organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per taluni servizi sanitari, sociali e culturali³³, purché queste soddisfino le condizioni elencate nel paragrafo 2.

76. Nessuna di tali condizioni consiste nell'assenza di uno scopo di lucro e, anzi, alcune di esse presuppongono il contrario. Ciò vale per la condizione relativa alla distribuzione dei profitti, secondo cui le organizzazioni di cui al paragrafo 1 devono basare tale distribuzione su «considerazioni partecipative».³⁴

77. Ritengo, pertanto, che l'elemento distintivo di un'organizzazione o associazione senza scopo di lucro consista, per l'appunto, nel fatto che essa non persegue un profitto e, qualora lo ottenga in circostanze particolari – vale a dire senza averlo cercato intenzionalmente –, lo destina all'assolvimento della sua funzione sociale, nel caso di specie la prestazione di servizi sanitari di emergenza.

78. La legge nazionale prevede che «sono organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro [ai fini dell'esclusione prevista dall'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24] in particolare le organizzazioni di assistenza, riconosciute come organizzazioni di difesa e di protezione civile in base alla normativa federale o dei Länder»³⁵.

79. A parere del governo tedesco, tale disposizione non prevede un *numerus clausus* di organizzazioni alle quali si applica l'eccezione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24. Pertanto, il riconoscimento come «organizzazione di assistenza» non costituirebbe una condizione imprescindibile affinché un'entità senza scopo di lucro rientri nell'eccezione in esame³⁶.

32 Tali organizzazioni e associazioni potrebbero agire tramite enti strumentali che assumano, tra l'altro, la forma giuridica delle società a responsabilità limitata, purché siano parimenti senza scopo di lucro. Il giudice del rinvio dovrà eventualmente verificare se ciò ricorra nel caso di specie.

33 Il rapporto tra l'articolo 10, lettera h), e il considerando 28 della direttiva 2014/24 corrisponde a quello tra l'articolo 77, paragrafo 1, e il considerando 118 della medesima direttiva. Mentre il considerando 28 menziona le «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro» quali entità i cui servizi di emergenza sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 in forza dell'articolo 10, lettera h), di quest'ultima, il considerando 118 si riferisce alle «organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario» e alle «organizzazioni esistenti quali le cooperative a partecipare alla prestazione di [taluni] servizi [sanitari, sociali e culturali] agli utenti finali», organizzazioni, queste ultime, che devono soddisfare i requisiti di cui all'articolo 77, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 affinché gli Stati membri possano riservare loro il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione di determinati appalti pubblici. Non vi è equivalenza, pertanto, tra le organizzazioni di cui al considerando 28 e quelle di cui al considerando 118 né, conseguentemente, tra l'articolo 10, lettera h) (che esclude talune attività delle prime organizzazioni dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24), e l'articolo 77 (in forza del quale determinate attività delle seconde possono essere oggetto di un'applicazione particolare di detta direttiva).

34 Articolo 77, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2014/24. È vero che detta disposizione prescrive che «i profitti [siano] reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione»; tuttavia, non esclude che essi possano esistere né, in particolare, impedisce che siano distribuiti, ancorché sulla base di «considerazioni partecipative».

35 Articolo 107, paragrafo 1, punto 4, seconda parte, del GWB.

36 Osservazioni del governo tedesco (punto 40). All'udienza è stata discussa in una certa misura l'esistenza, *de facto*, di tale limitazione numerica, che la norma nazionale, di per sé (dal momento che utilizza l'espressione «in particolare»), non contiene.

80. Tuttavia, ciò che rileva nel caso di specie non è tanto la circostanza che la legge nazionale non impedisce di riconoscere come entità senza scopo di lucro quelle corrispondenti alla definizione di «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro» di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24³⁷, quanto il fatto che essa attribuisce tale qualità a organizzazioni che non corrispondono a quella nozione.

81. In effetti, secondo quanto dichiarato dal giudice del rinvio, «[i]l riconoscimento legale quale organizzazione di difesa e di protezione civile ai sensi della normativa nazionale (...) non dipende necessariamente dal fatto che l'organizzazione sia priva di scopo di lucro»³⁸.

82. Se così fosse, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare, il riconoscimento come organizzazione di assistenza da parte del diritto interno non sarebbe sufficiente per ritenere che un'organizzazione o associazione sia priva di scopo di lucro nell'accezione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24. Quest'ultima accezione presuppone che sia dimostrato che l'organizzazione o associazione che aspira a tale qualifica non persegue un profitto e che, qualora lo ottenga in circostanze particolari, lo destina all'assolvimento della sua funzione sociale.

V. Conclusione

83. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere all'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land di Düsseldorf, Germania) nei termini seguenti:

«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:

- Il trasporto urgente dei pazienti in un mezzo di soccorso, sul quale vengono loro prestate assistenza e cure da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, dev'essere qualificato come un “servizio di ambulanza” (codice CPV 85143000-3), i cui appalti possono non essere assoggettati alle procedure della direttiva 2014/24, purché esso sia prestato da un'organizzazione o associazione senza scopo di lucro.
- Se il trasporto dei pazienti è privo del carattere di urgenza ed è effettuato in un veicolo sanitario da parte di un soccorritore sanitario/aiuto soccorritore, esso dev'essere considerato un servizio di “trasporto dei pazienti in ambulanza”, che non rientra nell'eccezione applicabile ai “servizi di ambulanza” in generale.
- Sono “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro” quelle che non perseguono un profitto e che, qualora lo ottengano in circostanze particolari, lo destinano all'assolvimento della loro funzione sociale. Per acquisire tale qualità non è sufficiente essere organizzazioni di assistenza riconosciute dal diritto interno».

³⁷ Secondo quanto sostenuto dalla città di Solingen ai punti 37 e 38 delle sue osservazioni scritte, tale ipotesi ricorrerebbe nel presente procedimento.

³⁸ Punto 15 dell'ordinanza di rinvio.