Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

6 febbraio 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 10, lettera h) – Articolo 12, paragrafo 4 – 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 – Servizio di trasporto sanitario ordinario e di urgenza – Normativa regionale che impone in via prioritaria di ricorrere a un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici – Libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione dei servizi – Limiti – Obbligo di motivazione»

Nella causa C-11/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 26 luglio 2018, pervenuta in cancelleria il 7 gennaio 2019, nel procedimento

Azienda ULSS n. 6 Euganea

contro

Pia Opera Croce Verde Padova,

nei confronti di:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, D. Šváby (relatore) e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Pia Opera Croce Verde Padova, da A. Veronese e R. Colagrande, avvocati;

* Lingua processuale: l'italiano.

– per il governo rumeno, da C.-R. Canțăr e S.-A. Purza, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara, P. Ondrůšek e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte 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), in combinato disposto con il considerando 28 di tale direttiva, nonché dell'articolo 12, paragrafo 4, di detta direttiva.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Azienda ULSS n. 6 Euganea (Italia) (in prosieguo: l'«AULSS n. 6») e la Pia Opera Croce Verde Padova (Italia) (in prosieguo: la «Croce Verde») in merito all'affidamento del servizio di trasporto sanitario di pazienti in ambulanza ed emodializzati dall'AULSS n. 6 e dall'Azienda Ospedaliera di Padova (Italia).

Contesto normativo

Direttiva 2014/24

3 I considerando 2, 5, 28, 31 e 33 della direttiva 2014/24 enunciano quanto segue:

«(2) Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione [europea] del 3 marzo 2010 dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (...), in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1)] e della 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)] dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale. È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.

(...)

(5) È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva. (...)

(...)

(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 se 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 [*Common Procurement Vocabulary* (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.

(...)

(31) Vi è una notevole incertezza giuridica circa la misura in cui i contratti conclusi tra enti nel settore pubblico debbano essere disciplinati dalle norme relative agli appalti pubblici. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a tale riguardo viene interpretata in modo divergente dai diversi Stati membri e anche dalle diverse amministrazioni aggiudicatrici. È pertanto necessario precisare in quali casi i contratti conclusi nell'ambito del settore pubblico non sono soggetti all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici.

Tale chiarimento dovrebbe essere guidato dai principi di cui alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il solo fatto che entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme sugli appalti. Tuttavia, l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici non dovrebbe interferire con la libertà delle autorità pubbliche di svolgere i compiti di servizio pubblico affidati loro utilizzando le loro stesse risorse, compresa la possibilità di cooperare con altre autorità pubbliche.

Si dovrebbe garantire che una qualsiasi cooperazione pubblico-pubblico esentata non dia luogo a una distorsione della concorrenza nei confronti di operatori economici privati nella misura in cui pone un fornitore privato di servizi in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

(...)

(33) Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare. Tale cooperazione potrebbe riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti, quali i compiti obbligatori o facoltativi di enti pubblici territoriali o i servizi affidati a organismi specifici dal diritto pubblico. I servizi forniti dalle diverse amministrazioni partecipanti non devono necessariamente essere identici; potrebbero anche essere complementari.

I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella presente direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Al fine di rispettare tali condizioni, la cooperazione dovrebbe fondarsi su un concetto cooperativistico. Tale cooperazione non comporta che tutte le amministrazioni partecipanti si assumano la responsabilità di eseguire i principali obblighi contrattuali, fintantoché sussistono impegni a cooperare all'esecuzione del servizio pubblico in questione. Inoltre, l'attuazione della cooperazione, inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, dovrebbe essere retta solo da considerazioni legate al pubblico interesse».

4 L'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della presente direttiva definisce un «organismo di diritto pubblico» nei seguenti termini:

«gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche:

a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

b) sono dotati di personalità giuridica; e

c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico».

5 Il capo I di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione e definizioni», contiene una sezione 3 relativa alle «Esclusioni», che include gli articoli da 7 a 12 della medesima direttiva.

6 L'articolo 10 della direttiva 2014/24, intitolato «Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi», così dispone:

«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 [Servizi dei vigili del fuoco e di salvataggio], 75251000-0 [Servizi dei vigili del fuoco], 75251100-1 [Servizi di lotta contro gli incendi], 75251110-4 [Servizi di prevenzione degli incendi], 75251120-7 [Servizi di lotta contro gli incendi forestali], 75252000-7 [Servizi di salvataggio], 75222000-8 [Servizi di difesa civile]; 98113100-9 [Servizi connessi alla sicurezza nucleare] e 85143000-3 [Servizi di ambulanza] ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza;

(...)».

7 L'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», prevede quanto segue:

«1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

(...)

4. Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

(...)».

8 Il regime alleggerito menzionato al considerando 28 di detta direttiva è definito agli articoli da 74 a 77 della medesima direttiva.

Diritto italiano

9 L'articolo 15, relativo agli «[a]ccordi fra pubbliche amministrazioni», della legge 7 agosto 1990, n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GURI n. 192, del 18 agosto 1990), nella sua versione applicabile ai fatti oggetto del procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 241/1990»), così dispone al suo comma 1:

«Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

10 L'articolo 5, intitolato «Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico», del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016; in prosieguo: il «codice dei contratti pubblici»), prevede quanto segue al suo comma 6:

«Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;

c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione».

11 L'articolo 17 di tale codice, intitolato «Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi», così dispone al suo comma 1:

«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 [Servizi dei vigili del fuoco e di salvataggio], 75251000-0 [Servizi dei vigili del fuoco], 75251100-1 [Servizi di lotta contro gli incendi], 75251110-4 [Servizi di prevenzione degli incendi], 75251120-7 [Servizi di lotta contro gli incendi forestali], 75252000-7 [Servizi di salvataggio], 75222000-8 [Servizi di difesa civile]; 98113100-9 [Servizi connessi alla sicurezza nucleare] e 85143000-3 [Servizi di ambulanza] ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza;

(...)».

12 L'articolo 57, intitolato «Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza», del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 – Codice del Terzo settore (Supplemento ordinario alla GURI n. 179, del 2 agosto 2017), così dispone al suo comma 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 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».

13 La legge regionale n. 26 del 27 luglio 2012 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n. 61, del 3 agosto 2012; in prosieguo: la «legge regionale n. 26/2012»), istituisce il «sistema regionale di trasporto di soccorso ed emergenza».

14 L'articolo 1 di tale legge, intitolato «Obiettivi e finalità», prevede quanto segue:

«1. La Regione del Veneto [(Italia)] disciplina il sistema regionale dei trasporti sanitari di soccorso, conferendo agli enti sanitari e alle associazioni autorizzati ed accreditati la possibilità di concorrere all'espletamento delle attività di trasporto di soccorso ed emergenza intrinsecamente sanitarie, in considerazione della loro diffusione territoriale, del radicamento nel tessuto socio-sanitario veneto, nonché dei valori di efficienza e qualità del servizio reso, nell'interesse generale e nel rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza».

15 L'articolo 2 di detta legge, intitolato «Definizioni», così dispone al suo comma 1:

«Ai fini della presente legge, viene definito ["]trasporto sanitario di soccorso ed emergenza["] l'attività svolta con mezzi di soccorso dal personale, sanitario e non sanitario, adibito a tale servizio, nell'esercizio delle seguenti funzioni:

a) servizi di trasporto di emergenza e urgenza, eseguiti mediante mezzi di soccorso e gestiti dalle centrali operative di coordinamento del servizio urgenze ed emergenze mediche (SUEM);

b) servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso;

c) servizi di trasporto nei quali le condizioni cliniche del paziente richiedono esclusivamente l'utilizzo di un mezzo di soccorso e durante il percorso la necessità di assistenza di personale sanitario o di altro personale adeguatamente formato, nonché l'esigenza di garantire la continuità delle cure».

16 Ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale n. 26/2012, che concerne l'«[e]lenco regionale»:

«1. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale approva un elenco regionale in cui, in fase di prima applicazione, sono iscritti enti sanitari e associazioni già autorizzati che svolgono l'attività di trasporto sanitario di emergenza e urgenza sul territorio regionale da almeno cinque anni, per conto delle aziende unità locali socio-sanitarie (ULSS) competenti per territorio, sulla base di appositi contratti e/o convenzioni a tal fine stipulati e in possesso dei requisiti autorizzativi di cui alla legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 [– Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n. 82)] e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi.

2. Oltre ai soggetti di cui al comma 1, sono inseriti nell'elenco regionale di cui al medesimo comma i comitati della Croce rossa italiana (CRI), a seguito di specifico accordo con il comitato regionale veneto del medesimo ente, nonché gli istituti pubblici di assistenza e beneficienza (IPAB) che svolgono attività di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, previo assenso e relativa dichiarazione sostitutiva circa il possesso dei requisiti autorizzativi di cui alla legge regionale [n. 22] e successive modificazioni e dei requisiti indicati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, nel rispetto della normativa europea in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi.

3. L'elenco regionale di cui al comma 1 è aggiornato annualmente, con nuovi enti sanitari e associazioni che soddisfino i requisiti di autorizzazione e accreditamento previsti dalla legge regionale [n. 22] e successive modificazioni.

4. I soggetti iscritti nell'elenco regionale sono sottoposti a verifiche periodiche, finalizzate ad accertare la presenza ed il mantenimento dei requisiti».

17 L'articolo 5 di tale legge, relativo all'«[o]rganizzazione dell'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza», così dispone:

«1. L'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza è svolta dalle aziende ULSS, nonché dai soggetti iscritti nell'elenco regionale di cui all'articolo 4.

2. I rapporti con le aziende ULSS, nonché le modalità con le quali i soggetti iscritti nell'elenco regionale di cui all'articolo 4 concorrono all'attività di soccorso ed emergenza, sono regolati da apposite convenzioni, stipulate sulla base di uno schema tipo approvato dalla Giunta regionale e rese pubbliche in conformità a quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici.

3. Le convenzioni di cui al comma 2 prevedono un sistema di budget definito secondo criteri basati sulla applicazione di costi standard individuati dalla Giunta regionale ed aggiornati con cadenza triennale.

(...)

5. Qualora l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4, le aziende ULSS possono affidarla, a titolo oneroso a soggetti individuati attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici e rispondenti ai requisiti idonei a garantire livelli adeguati di qualità e a valorizzare la funzione sociale del servizio».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Nel 2017 l'AULSS n. 6 ha indetto una gara d'appalto per l'affidamento, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dell'appalto concernente il servizio di trasporto sanitario di pazienti in ambulanza ed emodializzati, per un periodo di cinque anni, con opzione di un ulteriore anno (in prosieguo: la «gara d'appalto controversa»). Il valore annuo di tale appalto era stimato in EUR 5 043 560, pari a EUR 25 217 800 per il quinquennio.

19 La Croce Verde ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Italia) la decisione dell'AULSS n. 6 di optare per l'aggiudicazione mediante gara d'appalto anziché per un partenariato tra enti del settore pubblico. Infatti, quando sono soddisfatte le condizioni richieste per la conclusione di un tale partenariato, la legge regionale n. 26/2012 imporrebbe di stipulare con l'ente pubblico accreditato una convenzione disciplinata dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 e dall'articolo 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici, senza che occorra disporre l'aggiudicazione di un appalto pubblico, o anche di un appalto pubblico soggetto al regime semplificato, come previsto all'articolo 10, lettera h), di tale direttiva e all'articolo 17, comma 1, lettera h), di detto codice.

20 A tal riguardo, la Croce Verde fa valere di essere non una semplice associazione di diritto privato che svolge attività di volontariato, bensì un ente pubblico non economico, più in particolare un IPAB. Essa parteciperebbe a tale titolo da oltre un secolo all'assistenza sanitaria rivolta ai cittadini del territorio di Padova (Italia), principalmente garantendo il trasporto di feriti e malati, senza scopo di lucro. Ad essa sarebbe stato altresì affidato il servizio di urgenza ed emergenza medica dell'AULSS n. 6 mediante convenzione stipulata il 22 dicembre 2017, in applicazione della legge regionale n. 26/2012. Inoltre, in seguito a una gara d'appalto indetta nel 2010, prorogata due volte e scaduta il 31 marzo 2018, ad essa sarebbe stato aggiudicato anche il servizio di trasporto ordinario.

21 Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha tuttavia osservato che gli articoli 10 e 74 della direttiva 2014/24, nonché l'articolo 17, comma 1, lettera h), del codice dei contratti pubblici prevedevano l'aggiudicazione del contratto di trasporto in ambulanza a carattere non emergenziale mediante gara d'appalto.

22 Poiché detto giudice ha però accolto il motivo di ricorso vertente sulla mancata abilitazione della AULSS n. 6 ad organizzare la gara d'appalto controversa, quest'ultima ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto relativamente a tale punto dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio.

23 Il giudice del rinvio, che ha respinto l'appello principale, deve tuttora pronunciarsi sull'appello incidentale nell'ambito del quale la Croce Verde ha riproposto l'argomento da essa dedotto in primo grado.

24 Il giudice del rinvio ritiene che occorra distinguere tra, da un lato, il servizio di soccorso sanitario in emergenza e, dall'altro lato, il servizio di trasporto in ambulanza. L'articolo 10 della direttiva 2014/24, letto in combinato disposto con il considerando 28 di quest'ultima, nonché l'articolo 17, comma 1, lettera h), del codice dei contratti pubblici sottrarrebbero alla regola dell'aggiudicazione mediante gara degli appalti pubblici il servizio di soccorso sanitario di emergenza, che consiste, per le organizzazioni senza scopo di lucro, nel trasporto in ambulanza e nell'attività di prima cura del paziente che versa in una situazione di emergenza. Il servizio di trasporto in ambulanza, essendo privo della connotazione dell'urgenza, sarebbe invece soggetto al «regime alleggerito» introdotto dagli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24, qualora, come nel procedimento principale, abbia un valore almeno pari alla soglia di EUR 750 000 prevista dalla direttiva 2014/24.

25 Ciò premesso, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 26/2012, il trasporto «di soccorso ed emergenza» in ambulanza, qualora non sia svolto direttamente dalle ULSS, dev'essere effettuato da soggetti iscritti nell'elenco regionale di cui all'articolo 4 di tale legge e i rapporti con tali ULSS, nonché le modalità di svolgimento del servizio, sono regolati da apposite convenzioni. Inoltre, soltanto qualora tale attività non possa essere assicurata dai soggetti iscritti a detto elenco regionale, l'appalto relativo all'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza in ambulanza potrebbe essere affidato mediante procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

26 Peraltro, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 26/2012, l'ambito di applicazione della disciplina dell'affidamento dell'appalto relativo al servizio di «trasporto di soccorso ed emergenza» includerebbe l'attività svolta con mezzi di soccorso, tra l'altro, dal personale sanitario, consistente in particolare nei «servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso» nonché nei «servizi di trasporto nei quali le condizioni cliniche del paziente richiedono esclusivamente l'utilizzo di un mezzo di soccorso e durante il percorso la necessità di assistenza di personale sanitario o di altro personale adeguatamente formato, nonché l'esigenza di garantire la continuità delle cure». Secondo il giudice del rinvio, le attività incluse in detta disciplina sarebbero quindi attività che, soprattutto nell'ultima ipotesi, sembrano rientrare non nel trasporto di emergenza, ma nel trasporto ordinario di pazienti.

27 Di conseguenza, il giudice del rinvio ritiene che il servizio oggetto del procedimento principale possa essere qualificato come «servizio di trasporto ordinario» o «servizio di trasporto sanitario di soccorso», e non come «servizio di trasporto sanitario di emergenza». Pertanto, conformemente all'articolo 5 della legge regionale n. 26/2012, il giudice del rinvio considera che l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe indire una gara d'appalto solo qualora non fosse possibile praticare l'affidamento diretto dell'appalto mediante convenzione.

28 Il giudice del rinvio dubita tuttavia della compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 5 della legge regionale n. 26/2012, laddove tale disposizione si applica a servizi diversi da quelli di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza. Peraltro, tale dubbio riguarderebbe anche l'ipotesi in cui l'affidamento diretto dell'appalto costituisca attuazione di un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici.

29 Il giudice del rinvio rileva che, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, le amministrazioni pubbliche possono sempre ricorrere allo strumento della convenzione per concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Tuttavia, una tale collaborazione tra amministrazioni pubbliche non può interferire con l'obiettivo principale delle norme dell'Unione applicabili in materia di appalti pubblici, vale a dire la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri.

30 L'articolo 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici confermerebbe l'esclusione dall'applicazione della disciplina dell'aggiudicazione degli appalti pubblici nell'ipotesi in cui siano soddisfatte le condizioni da esso indicate. Orbene, così avverrebbe nel caso di specie. Infatti, l'AULSS n. 6 e la Croce Verde avrebbero come obiettivi comuni la partecipazione dei soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4 della legge regionale n. 26/2012 e la valorizzazione del volontariato. Inoltre, la Croce Verde sarebbe iscritta in detto elenco regionale nella sua qualità di IPAB. Infine, essa svolgerebbe una percentuale minima della propria attività sul mercato relativo al servizio di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza.

31 Il giudice del rinvio rileva però che l'articolo 15 della legge n. 241/1990 e l'articolo 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici si limitano a presentare il partenariato tra enti nel settore pubblico in alternativa all'aggiudicazione di un appalto pubblico e che essi non lo imporrebbero come modalità prioritaria. L'accordo tra amministrazioni aggiudicatrici sarebbe quindi un'opzione aperta ad esse e richiederebbe la formazione di un'intesa bilaterale tra le parti contraenti. Di conseguenza, un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe soltanto esprimere la propria volontà di concludere un tale partenariato, senza poter obbligare un'altra amministrazione aggiudicatrice a scegliere questa opzione. In proposito il giudice del rinvio rileva che, nel caso di specie, l'AULSS n. 6 non ha inteso avvalersi di tale possibilità, dato che ha deciso di indire la gara d'appalto controversa.

32 Inoltre, il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 5 della legge regionale n. 26/2012 non possa obbligare l'amministrazione aggiudicatrice a motivare la sua scelta di affidare mediante gara l'appalto relativo al servizio oggetto del procedimento principale. Infatti, una tale esigenza di motivazione si giustificherebbe soltanto nell'ipotesi in cui l'amministrazione aggiudicatrice intendesse ricorrere all'affidamento diretto, in esito a negoziazioni bilaterali, dato che una tale procedura non consentirebbe di disporre di parametri di confronto volti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

33 Viceversa, la procedura di gara d'appalto garantirebbe il rispetto dei principi del diritto dell'Unione di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, attraverso la comparazione di più offerte alla luce del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

34 Pertanto, laddove il diritto dell'Unione non qualifichi interessi generali diversi e concomitanti, come la valorizzazione del volontariato, il ricorso all'affidamento diretto di un appalto mediante una convenzione non può essere giustificato. Così avverrebbe nel caso di specie, poiché la Croce Verde sostiene di essere l'unico soggetto accreditato nella regione Veneto avente la natura di ente pubblico, circostanza che escluderebbe qualsiasi concorrenza e comparazione tra i potenziali operatori interessati allo svolgimento del servizio di cui trattasi nel procedimento principale. Invece, la Croce Verde, come le altre organizzazioni di volontariato iscritte nell'elenco regionale di cui all'articolo 4 della legge regionale n. 26/2012, avrebbe pieno titolo, quale operatore economico, di partecipare alla gara d'appalto controversa e avrebbe così la possibilità di far valere in tale sede la convenienza della propria offerta.

35 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Stabilisca la Corte se, nel caso in cui le parti sono entrambi enti pubblici, il 28° considerando, l'art. 10 e l'art. 12, par. 4, della direttiva [2014/24] ostino alla applicabilità dell'art. 5, in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 4, della l.r. [n. 26/2012], sulla base del partenariato pubblico-pubblico di cui al predetto art. 12, par. 4, ed agli artt. 5, comma 6, del [codice dei contratti pubblici] e 15 della legge 241/1990.

2) Stabilisca la Corte se, nel caso in cui le parti sono entrambi enti pubblici, il 28° considerando, l'art. 10 e l'art. 12, par. 4, della direttiva [2014/24] ostino alla applicabilità delle disposizioni della l.r. [n. 26/2012], sulla base del partenariato pubblico-pubblico di cui al predetto art. 12, par. 4, ed agli artt. 5, comma 6, del [codice dei contratti pubblici] e 15 della legge 241/1990, nel limitato senso di obbligare la stazione appaltante ad esternare la motivazioni della scelta di affidare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara, anziché mediante convenzionamento diretto».

Sulle questioni pregiudiziali

36 Ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta a tale questione non dà adito a nessun ragionevole dubbio, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

37 Tale disposizione dev'essere applicata nell'ambito della presente causa.

Sulla prima questione

38 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa regionale che subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico al fatto che un partenariato tra enti del settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario.

39 Come rilevato dalla Corte nella sentenza del 3 ottobre 2019, Irgita (C-285/18; in prosieguo: la «sentenza Irgita», EU:C:2019:829, punto 41), la direttiva 2014/24 ha lo scopo, come enuncia il suo considerando 1, di coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti che superano un determinato importo.

40 Dal punto 43 della sentenza Irgita risulta che l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, relativo alle operazioni interne, altresì denominate «contratti *in house*», che si limita in tal modo a precisare le condizioni che un'amministrazione aggiudicatrice deve rispettare quando desidera concludere un'operazione interna, ha soltanto l'effetto di autorizzare gli Stati membri ad escludere una tale operazione dal campo di applicazione della direttiva 2014/24.

41 Detta disposizione non può quindi privare gli Stati membri della libertà di favorire una modalità di prestazione di servizi, di esecuzione di lavori o di approvvigionamento di forniture a scapito di altre. In effetti, questa libertà implica una scelta che viene effettuata in una fase precedente all'aggiudicazione di un appalto e che non può quindi rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 (sentenza Irgita, punto 44).

42 La libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione di servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze deriva anche dal considerando 5 della direttiva 2014/24, che stabilisce che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva», consacrando così la giurisprudenza della Corte anteriore a tale direttiva (sentenza Irgita, punto 45).

43 Pertanto, così come la direttiva 2014/24 non obbliga gli Stati membri a ricorrere a una procedura di appalto pubblico, essa non può obbligarli a ricorrere a un'operazione interna quando sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1 (sentenza Irgita, punto 46).

44 Peraltro, come rilevato dalla Corte al punto 47 della sentenza Irgita, la libertà in tal modo lasciata agli Stati membri è messa in luce più nettamente dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1), ai sensi del quale:

«La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.

Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni».

45 Tuttavia, la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione che ritengono più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi non può essere illimitata. Essa deve al contrario essere esercitata nel rispetto delle regole fondamentali del trattato FUE, segnatamente, della libertà di circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi che ne derivano come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza (sentenza Irgita, punto 48).

46 Di conseguenza, la Corte ha dichiarato al punto 50 della sentenza Irgita che l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una norma nazionale con la quale uno Stato membro subordina la conclusione di un'operazione interna, in particolare, alla condizione che l'aggiudicazione di un appalto pubblico non garantisca la qualità dei servizi forniti, la loro accessibilità o continuità, sempre che la scelta espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi, ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.

47 Dalle considerazioni che precedono discende che, in primo luogo, la libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione dei servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze li autorizza, mutatis mutandis, a subordinare l'aggiudicazione di un appalto pubblico all'impossibilità di concludere un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici, conformemente alle condizioni stabilite all'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24.

48 Ai sensi di tale disposizione, un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici può essere concluso solo se il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune, se l'attuazione di tale cooperazione è

retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico e se le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

49 A tale riguardo si deve rilevare, come fatto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, che sebbene la Croce Verde sia un IPAB, non è tuttavia certo che essa costituisca un «organismo di diritto pubblico» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24.

50 Incombe altresì al giudice del rinvio verificare se l'articolo 5, commi 2 e 3, della legge regionale n. 26/2012 sia effettivamente idoneo a dimostrare l'esistenza di una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici in quanto, ai sensi di tale disposizione, i rapporti tra le ULSS e i soggetti iscritti nell'elenco regionale di cui all'articolo 4 di tale legge e che concorrono all'attività di soccorso ed emergenza sono regolati da apposite convenzioni, stipulate sulla base di uno schema tipo approvato dalla giunta regionale.

51 In secondo luogo, la libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione dei servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze li autorizza, nell'ambito dei servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, a privilegiare l'aggiudicazione, a favore di organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, di un appalto soggetto al regime alleggerito definito agli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24, purché siano rispettate le condizioni previste all'articolo 10, lettera h), di tale direttiva.

52 A tal riguardo occorre ricordare che l'articolo 10, lettera h), di detta direttiva deve essere interpretato nel senso che rientrano nell'esclusione dall'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici prevista in detto articolo l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio) e il trasporto in ambulanza qualificato, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento al trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto (sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punto 51). La possibilità di beneficiare di tale esclusione presuppone, inoltre, che il servizio di ambulanza venga fornito da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro ai sensi della disposizione sopra citata e che sussista una situazione di emergenza (ordinanza del 20 giugno 2019, Italy Emergenza e Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza «Croce Verde», C-424/18, EU:C:2019:528, punto 28).

53 Infine, nei due casi citati ai punti 47 e 51 della presente ordinanza, spetta agli Stati membri, nell'esercizio della loro libertà di scegliere la modalità di prestazione di servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze, garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza (sentenza Irgita, punto 48).

54 Si deve quindi rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa regionale che subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico alla condizione che un partenariato tra enti nel settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario, sempre che la scelta espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi, ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.

Sulla seconda questione

55 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa regionale che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di aggiudicare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto anziché di affidarlo direttamente mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.

56 Come risulta dalla risposta fornita alla prima questione, né l'articolo 10, lettera h), né l'articolo 12, paragrafo 4, di tale direttiva ostano ad una normativa regionale che prevede l'aggiudicazione di un appalto pubblico solo in via sussidiaria e derogatoria.

57 Di conseguenza, il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, non può ostare ad una normativa regionale che impone all'amministrazione aggiudicatrice di dimostrare che le condizioni di applicazione di dette disposizioni non sono soddisfatte.

58 Si deve quindi rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa regionale che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di aggiudicare l'appalto per il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto piuttosto che di affidarlo direttamente mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.

Sulle spese

59 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce 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 (Nona Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, 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, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa regionale che subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico alla condizione che un partenariato tra enti del settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario, sempre che la scelta espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi, ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.**

2) **L'articolo 10, lettera h), e l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa regionale che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di aggiudicare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto anziché di affidarlo direttamente mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.**

Lussemburgo, 6 febbraio 2020

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Nona Sezione
S. Rodin