Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

21 marzo 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione di appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 10, lettera h) – Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi – Servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli – Organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro – Servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza – Trasporto in ambulanza qualificato»

Nella causa C-465/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, Germania), con decisione del 12 giugno 2017, pervenuta in cancelleria il 2 agosto 2017, nel procedimento

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

contro

Stadt Solingen,

con l'intervento di:

Arbeiter-Samariter-Bund-Regionalverband Bergisch Land eV,

Malteser Hilfsdienst eV,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan e D. Šváby (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 settembre 2018,

* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate:

– per la Falck Rettungsdienste GmbH e la Falck A/S, da P. Friton e H.-J. Prieß, Rechtsanwälte;

– per la Stadt Solingen, da H. Glahs, Rechtsanwältin, da M. Kottmann e M. Rafii, Rechtsanwälte;

– per l'Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV, da J.-V. Schmitz e N. Lenger, Rechtsanwälte, e da J. Wollmann, Rechtsanwältin;

– per la Maltaser Hilfsdienst eV, da W. Schmitz-Rode, Rechtsanwalt;

– per la Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, da R.M. Kieselmann e M. Pajunk, Rechtsanwälte;

– per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;

– per il governo rumeno, da C.-R. Canțăr, R.H. Radu, R.I. Hațieganu e C.-M. Florescu, in qualità di agenti;

– per il governo norvegese, da M.R. Norum e K.B. Moen, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da A.C. Becker e P. Ondrůšek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Falck Rettungsdienste GmbH e la Falck A/S e, dall'altro, la Stadt Soligen (città di Solingen, Germania) in merito all'affidamento diretto dell'appalto «Servizi di soccorso a Solingen – numero di progetto V16737/128», lotti 1 e 2 (in prosieguo: l'«appalto controverso»), senza previa pubblicazione di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Contesto normativo

Direttiva 2014/24

3 I considerando 28, 117 e 118 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(28) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 "Servizi di trasporto terrestre" del CPV

[*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.

(…)

(117) Dall'esperienza si evince che una serie di altri servizi, quali i servizi di soccorso, i servizi antincendio e i servizi penitenziari, generalmente presentano un certo interesse a livello transfrontaliero solo dal momento in cui acquisiscono una massa critica sufficiente attraverso il loro valore relativamente elevato. In quanto non esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, dovrebbero essere inclusi nel regime alleggerito. Nella misura in cui la loro prestazione è effettivamente fondata su appalti, altre categorie di servizi, quali i servizi amministrativi o la prestazione di servizi alla collettività, presenterebbero generalmente un interesse a livello transfrontaliero solo a partire dalla soglia di 750 000 [euro] e solo allora dovrebbero pertanto essere soggetti al regime alleggerito.

(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 dovrebbe[ro] essere disciplinati dal regime alleggerito».

4 Intitolato «Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi», l'articolo 10, lettera h), di tale direttiva 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 soccorso/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;

(…)».

5 Il capo I, relativo ai «[s]ervizi sociali e altri servizi specifici» del titolo III, intitolato «Particolari regimi di appalto», di detta direttiva contiene gli articoli da 74 a 77.

6 Ai sensi dell'articolo 77 della direttiva 2014/24, intitolato «Appalti riservati per determinati servizi»:

«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.

(…)».

Diritto tedesco

7 L'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, del Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (legge contro le restrizioni alla concorrenza) del 26 giugno 2013 (BGBl. I, pag. 1750), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «GWB»), così dispone:

«Eccezioni generali

1. Tale [quarta] parte non è applicabile all'aggiudicazione di appalti pubblici né al rilascio di concessioni:

(…)

(4) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni o 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. Sono organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro ai sensi del presente punto in particolare le associazioni di pubblica utilità, riconosciute come organizzazioni di difesa e protezione civile in base alla normativa federale o dei Länder».

8 A norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) (legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia sui servizi di soccorso nonché sugli interventi di emergenza e il trasporto in ambulanza da parte di imprese), del 24 novembre 1992, i servizi di soccorso comprendono gli interventi di emergenza, il trasporto in ambulanza e l'assistenza di un numero ingente di feriti o di malati in caso di calamità straordinarie. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, prima

frase, di tale legge, gli interventi di emergenza hanno il compito di porre in essere nel luogo dell'emergenza misure salvavita per pazienti in condizioni di emergenza, di renderli trasportabili e di trasportarli, mantenendo le condizioni di trasportabilità e evitando ulteriori danni fra l'altro con un mezzo di soccorso con o senza medico a bordo, in un ospedale idoneo per l'ulteriore assistenza. Secondo l'articolo 2, paragrafo 3, di detta legge, il trasporto in ambulanza è finalizzato alla prestazione di aiuto qualificato a malati o feriti o ad altre persone bisognose di assistenza, alle quali non si applica l'articolo 2, paragrafo 2, della medesima legge, e al trasferimento delle stesse, tra l'altro, in ambulanza nell'ambito dell'assistenza mediante personale qualificato.

9 L'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, del Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (legge sulla protezione civile e gli aiuti in caso di calamità), del 25 marzo 1997 (BGBl. I, pag. 726), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: la «legge sulla protezione civile»), prevede che sono idonei a partecipare all'espletamento dei compiti di cui alla suddetta legge, in particolare l'Arbeiter-Samariter-Bund (Federazione dei lavoratori Samaritani), la Deutsche Lebensretungsgesellschaft (società tedesca di salvataggio), la Deutsche Rote Kreuz (Croce rossa tedesca), la Johanniter-Unfall Hilfe (organizzazione dei Giovanniti) e la Malteser-Hilfsdienst (servizio di soccorso dell'Ordine di Malta).

10 L'articolo 18, paragrafo 1, prima frase, e paragrafo 2, del Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (legge sulla protezione dagli incendi, l'assistenza e la difesa civile) del 17 dicembre 2015 (in prosieguo: la «legge sulla protezione dagli incendi»), ha il seguente tenore:

«(1) Le associazioni private di pubblica utilità prestano aiuto in caso di incidenti e stati di emergenza pubblici, interventi su vasta scala e calamità, 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 (associazioni di pubblica utilità riconosciute). (…)

2. Le organizzazioni di cui all'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, [della legge sulla difesa civile] non necessitano di una dichiarazione di disponibilità alla collaborazione né di un accertamento generale di idoneità».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Il comune di Solingen ha deciso, nel marzo 2016, di riaggiudicare l'appalto dei servizi di soccorso per una durata di cinque anni. L'oggetto dell'appalto era costituito, in particolare, dall'utilizzo di veicoli di soccorso municipali, da un lato, per gli interventi di emergenza, con il compito principale di prestare assistenza a pazienti che necessitano di cure urgenti mediante soccorritori qualificati coadiuvati da un soccorritore sanitario e, dall'altro, per il trasporto in ambulanza, con il compito principale di prestare assistenza e cure a pazienti mediante un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore.

12 Il comune di Solingen non ha pubblicato un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Per contro, l'11 maggio 2016 essa ha invitato a presentare un'offerta quattro associazioni di pubblica utilità, tra cui le tre intervenienti dinanzi al giudice del rinvio.

13 A seguito della ricezione delle offerte, l'Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV e il Malteser Hilfsdienst eV si sono visti entrambi attribuire uno dei due lotti che compongono l'appalto controverso.

14 La Falck Rettungsdienste, che presta servizi di soccorso e assistenza sanitaria, nonché il gruppo Falck A/S, al quale appartiene la Falck Rettungsdienste (in prosieguo, congiuntamente: «Falck e a.») contestano al comune di Solingen di aver aggiudicato l'appalto controverso senza previa pubblicazione di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Falck e a. hanno quindi proposto,

dinanzi alla Vergabekammer Rheinland (sezione amministrativa competente in materia di appalti della Renania, Germania), un ricorso volto a far dichiarare che l'aggiudicazione di fatto violava i loro diritti e che il comune di Solingen era tenuto, laddove confermasse la sua intenzione di aggiudicare l'appalto controverso, ad attribuirlo all'esito di una procedura di gara conforme al diritto dell'Unione.

15 Con decisione del 19 agosto 2016, tale organo ha respinto detto ricorso in quanto irricevibile.

16 Falck e a. hanno interposto appello avverso la decisione della sezione amministrativa competente in materia di appalti della Renania dinanzi all'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, Germania). Essi contestano a tale organo di non aver interpretato l'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, prima frase, del GWB, la cui formulazione coinciderebbe in ogni punto con l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, in maniera conforme a tale direttiva.

17 Dinanzi all'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale regionale superiore, Düsseldorf), Falck e a. sostengono che i servizi di soccorso di cui trattasi nel procedimento principale non costituiscono servizi di prevenzione contro i pericoli. La nozione di «prevenzione contro i pericoli» si riferirebbe unicamente alla prevenzione dei rischi connessi ai grandi assembramenti di persone in situazioni estreme, cosicché essa non avrebbe un significato proprio e non si estenderebbe alla prevenzione dei rischi per la vita e la salute delle singole persone. Ne conseguirebbe che il trasporto in ambulanza qualificato, che comprende, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza da parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore (in prosieguo: il «trasporto in ambulanza qualificato»), non rientrerebbe nell'esclusione prevista all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, in quanto costituirebbe soltanto un servizio di trasporto dei pazienti in ambulanza.

18 Inoltre, il legislatore nazionale non potrebbe stabilire che i tre intervenienti dinanzi al giudice del rinvio sono organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro per il solo fatto che esse sono riconosciute dal diritto nazionale come associazioni di pubblica utilità, conformemente all'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, seconda frase, del GWB. Infatti, le condizioni alle quali il diritto dell'Unione subordinerebbe la qualifica di «organizzazione senza scopo di lucro» sarebbero più rigorose alla luce delle sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), nonché del 28 gennaio 2016, CASTA e a. (C-50/14, EU:C:2016:56), o quantomeno dell'articolo 77, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.

19 Il giudice del rinvio ritiene che l'appello interposto da Falck e a. potrebbe essere accolto se fosse soddisfatta almeno una delle condizioni costitutive dell'esclusione prevista all'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, del GWB. Si dovrebbe di conseguenza stabilire, in primo luogo, se l'appalto controverso verta su servizi di prevenzione contro i pericoli, in secondo luogo, a partire da quale momento le condizioni richieste per ottenere lo status di organizzazione o associazione senza scopo di lucro vengono considerate soddisfatte e, in terzo luogo, la natura dei servizi che rientrano nell'espressione «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza» utilizzata da tale disposizione.

20 Secondo il giudice del rinvio, mentre la difesa civile comprende gravi calamità imprevedibili in tempo di pace, la protezione civile riguarda la protezione della popolazione civile in tempo di guerra. La nozione di «servizi di prevenzione contro i pericoli» potrebbe tuttavia includere i servizi di prevenzione dei rischi per la salute e la vita delle persone, considerate individualmente, qualora siano mobilizzati contro una minaccia immediata, connessa a rischi attuali come il fuoco, le malattie o gli incidenti. Tale interpretazione della nozione di «prevenzione contro i pericoli» si imporrebbe a maggior ragione in quanto la concezione restrittiva sostenuta da Falck e a. non le conferirebbe alcun contenuto normativo proprio, poiché si confonderebbe talvolta con la nozione di «difesa civile», talvolta con quella di «protezione civile».

21 Inoltre, l'obiettivo dell'esclusione di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, come chiarito dalla prima frase del considerando 28 di tale direttiva, sarebbe quello di consentire alle organizzazioni senza scopo di lucro di continuare ad operare nel settore dei servizi di emergenza per il benessere dei

cittadini senza correre il rischio di essere escluse dal mercato a causa di una concorrenza troppo grande da parte delle imprese a finalità commerciale. Ebbene, dal momento che le organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro intervengono essenzialmente nel settore dei servizi di soccorso quotidiani a favore dei singoli, tale esclusione non raggiungerebbe il suo obiettivo se si applicasse soltanto ai servizi di prevenzione contro le gravi calamità.

22 Il giudice del rinvio si chiede inoltre se la norma di cui all'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, seconda frase, del GWB sia compatibile con la nozione di organizzazioni o di associazioni senza scopo di lucro di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, dal momento che il riconoscimento legale, da parte del diritto nazionale, dello status di organizzazione di protezione e difesa civili non dipenderebbe necessariamente dalla questione se l'organizzazione sia senza scopo di lucro.

23 A tale riguardo, il giudice del rinvio esprime dubbi riguardo l'argomentazione di Falck e a. secondo la quale un'organizzazione senza scopo di lucro dovrebbe soddisfare altre condizioni derivanti dall'articolo 77, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, o dalle sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), nonché del 28 gennaio 2016, CASTA e a. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 Il giudice del rinvio osserva inoltre che i servizi di prevenzione contro i pericoli, che rientrano nel codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), sono interessati dall'esclusione di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 (in prosieguo: l'«eccezione»), fatto salvo il caso dei «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza» (in prosieguo: la «controeccezione»). A tale riguardo, si porrebbe la questione se tale controeccezione riguardi unicamente il trasporto di un paziente in ambulanza senza alcuna assistenza medica o se comprenda anche il trasporto in ambulanza qualificato, nell'ambito del quale il paziente beneficia di un'assistenza medica.

25 In tale contesto, l'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale regionale superiore, Düsseldorf) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre 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], 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]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e quarta

26 In via preliminare, occorre sottolineare, al pari del giudice del rinvio, che l'assistenza ai pazienti in situazioni di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario e il trasporto in ambulanza qualificato non costituiscono «servizi di difesa civile» né «servizi di protezione civile».

27 Di conseguenza, occorre considerare che, con la prima e la quarta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che, da un lato, l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario e, dall'altro, il trasporto in ambulanza qualificato rientrano nella nozione di «servizi di prevenzione contro i pericoli» e, rispettivamente, nei codici CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio) e 85143000-3 (servizi di ambulanza) e, pertanto, che essi sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva, o se tali servizi sono «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza», soggetti, a tale titolo, al regime speciale stabilito per i servizi sociali e altri servizi specifici.

28 Occorre sottolineare che la direttiva 2014/24 non definisce la nozione di «prevenzione contro i pericoli» e che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione europea, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione stessa e della finalità perseguita dalla normativa in questione (v., in particolare, sentenze del 18 gennaio 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punto 11, e del 19 settembre 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, punto 43).

29 Se è vero che le nozioni di «protezione civile» e di «difesa civile» rinviano a situazioni in cui si deve far fronte a un danno collettivo, quale, ad esempio, un terremoto, uno tsunami o, ancora, una guerra, da ciò non deriva necessariamente che la nozione di «prevenzione contro i pericoli», anch'essa menzionata all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, debba rivestire una tale dimensione collettiva.

30 Risulta infatti da un'interpretazione letterale e contestuale dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 che la «prevenzione contro i pericoli» riguarda sia i rischi collettivi che i rischi individuali.

31 In primo luogo, la formulazione stessa di tale disposizione si riferisce a diversi codici CPV che si riferiscono a rischi che possono essere indifferentemente collettivi o individuali. Ciò vale, in particolare, per 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) e, più in particolare, in considerazione dell'oggetto della causa principale, dei codici 75252000-7 (servizi di soccorso/salvataggio) e 85143000-3 (servizi di ambulanza).

32 In secondo luogo, esigere che la prevenzione dei rischi abbia una dimensione collettiva priverebbe tale espressione di qualsiasi contenuto proprio, poiché tale nozione si confonderebbe allora sistematicamente sia con la protezione civile che con la difesa civile. Ebbene, quando una disposizione di diritto dell'Unione è suscettibile di svariate interpretazioni, occorre dare priorità a quella idonea a salvaguardare l'effetto utile della norma (sentenza del 24 febbraio 2000, Commissione/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, punto 21).

33 In terzo luogo, sul piano contestuale, tale interpretazione dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 è confermata dal suo considerando 28. Tale considerando, nella sua prima frase, enuncia infatti che «[l]a 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». A tale riguardo, occorre sottolineare che l'esclusione dell'applicazione di tale direttiva non si limita ai soli servizi di emergenza realizzati in presenza di rischi collettivi. Occorre peraltro constatare che, come risulta dalla decisione di rinvio, la parte principale dell'attività delle associazioni di pubblica utilità di cui al procedimento principale riguarda servizi di emergenza che, di regola, consistono in interventi di natura individuale e quotidiana. Infatti, è proprio grazie all'esperienza così acquisita esercitando tali servizi di soccorso quotidiani che tali organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro sarebbero in grado, secondo il giudice del rinvio, di essere operative quando devono prestare servizi di «protezione civile» e «difesa civile».

34 In quarto luogo, e come sostenuto dal governo tedesco nelle sue osservazioni scritte, se la prevenzione contro i pericoli, e pertanto l'esclusione generale di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, fosse limitata ai soli interventi di soccorso in caso di situazioni estreme, il legislatore dell'Unione non avrebbe dovuto citare nella controeccezione il semplice trasporto in ambulanza. A tale riguardo, occorre considerare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 48 delle sue conclusioni, che se il legislatore dell'Unione ha ritenuto utile fare riferimento ai «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza», ciò è dovuto al fatto che, in caso contrario, tali servizi dovrebbero essere considerati coperti dall'eccezione prevista da tale disposizione.

35 Ne consegue che l'obiettivo menzionato al considerando 28 della direttiva 2014/24 non verrebbe raggiunto se la nozione di «prevenzione contro i pericoli» dovesse essere intesa nel senso che si riferisce unicamente alla prevenzione dei rischi collettivi.

36 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che sia l'assistenza di pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, sia il trasporto in ambulanza qualificato rientrano nella nozione di «prevenzione contro i pericoli», ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.

37 Resta quindi da stabilire se questi due servizi rientrino in uno qualsiasi dei codici CPV elencati in tale disposizione.

38 In via preliminare, occorre richiamare la struttura dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, che contiene un'eccezione e una controeccezione. Tale disposizione, infatti, esclude dall'ambito delle regole classiche di aggiudicazione degli appalti pubblici gli appalti pubblici di servizi relativi a servizi di difesa civile, protezione civile e prevenzione contro i pericoli, alla duplice condizione che tali servizi corrispondano ai codici CPV menzionati in tale disposizione e siano forniti da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro. Tale eccezione all'applicazione delle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici contiene tuttavia una controeccezione, nel senso che essa non si applica ai servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, i quali rientrano nel regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici di cui agli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24.

39 L'obiettivo dell'eccezione è, come emerge dal considerando 28 di tale direttiva, quello di preservare il carattere particolare delle organizzazioni e delle associazioni senza scopo di lucro, evitando loro di essere sottoposte alle procedure definite in detta direttiva. Ciò premesso, il medesimo considerando enuncia che tale eccezione non deve essere estesa oltre lo stretto necessario.

40 In tale contesto, e come ha indicato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, non vi è alcun dubbio che l'assistenza di pazienti in situazione di emergenza la quale, per di più, viene fornita in un veicolo di soccorso da un paramedico/soccorritore sanitario rientri nel codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio).

41 Si deve quindi valutare se il trasporto in ambulanza qualificato possa anch'esso rientrare nell'ambito del medesimo codice o del codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza).

42 A tale riguardo, dalla formulazione della prima questione pregiudiziale sembra emergere che il trasporto in ambulanza qualificato non corrisponda al trasporto di pazienti in situazione di emergenza. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni, il giudice del rinvio ha distinto l'assistenza ai pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso dall'assistenza ai pazienti in un'ambulanza, da parte di un soccorritore sanitario/aiuto soccorritore. Si deve quindi constatare che tale ultima assistenza, che il giudice del rinvio qualifica come trasporto in ambulanza qualificato, non viene effettuata per mezzo di un veicolo di soccorso, con tutta l'apparecchiatura medica specializzata che ciò comporta, ma attraverso un'ambulanza che può essere un semplice veicolo di trasporto.

43 Ebbene, dall'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, letto alla luce del suo considerando 28, risulta che l'esclusione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici prevista da tale disposizione a favore dei servizi di prevenzione contro i pericoli può applicarsi solo a determinati servizi di emergenza forniti da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro, e che essa non deve essere estesa oltre lo stretto necessario.

44 Ne deriva che l'inapplicabilità delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici di cui all'articolo 10, lettera h), di tale direttiva è inscindibilmente legata all'esistenza di un servizio di emergenza.

45 Di conseguenza, la presenza di personale qualificato a bordo di un'ambulanza non è di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di un servizio di ambulanza rientrante nel codice CPV 85143000-3.

46 L'urgenza può, malgrado tutto, essere dimostrata, perlomeno potenzialmente, qualora sia necessario trasportare un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante detto trasporto. Solo a tali condizioni il trasporto in ambulanza qualificato potrebbe rientrare nell'ambito della deroga all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.

47 A tale riguardo occorre sottolineare che all'udienza dinanzi alla Corte sia il comune di Solingen che il governo tedesco hanno esposto, in sostanza, che il trasporto in ambulanza qualificato è caratterizzato dal fatto che, in ragione dello stato di salute del paziente, nel veicolo di trasporto può presentarsi in qualsiasi momento una situazione di emergenza.

48 Sarebbe quindi per il motivo che esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute del paziente durante il trasporto che a bordo del veicolo dovrebbe trovarsi personale debitamente formato in materia di pronto soccorso, al fine di poter assistere il paziente e, eventualmente, fornirgli le cure mediche urgenti di cui potrebbe avere bisogno.

49 Occorre peraltro precisare che il rischio di peggioramento dello stato di salute del paziente dovrebbe, in linea di principio, poter essere valutato obiettivamente.

50 Ne consegue che il trasporto in ambulanza qualificato può costituire un «servizio di ambulanza» rientrante nel codice CPV 85143000-3, di cui all'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, soltanto quando, da un lato, detto trasporto sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e, dall'altro, esso riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante detto trasporto.

51 Occorre pertanto rispondere alla prima e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che rientrano nella deroga da esso prevista all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici 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), nonché 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.

Sulle questioni seconda e terza

52 Con la seconda e la terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che esso osta, da un lato, a che associazioni di pubblica utilità riconosciute dal diritto nazionale come organizzazioni di protezione e di difesa civili siano considerate «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro» ai sensi di tale disposizione, dal momento che il riconoscimento dello status di associazione di pubblica utilità non è subordinato nel diritto nazionale al perseguimento di uno scopo non lucrativo e, dall'altro, che le organizzazioni e le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciale, e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di detta disposizione.

53 In primo luogo, è sufficiente constatare che dalla stessa decisione di rinvio risulta che il riconoscimento legale, da parte del diritto tedesco sulla base dell'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, seconda frase, del GWB, dello status di organizzazione di protezione e di difesa civile non dipende necessariamente dalla questione se l'organizzazione interessata sia senza scopo di lucro.

54 Infatti, l'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, della legge sulla protezione civile si limita ad affermare che sono idonei a partecipare all'espletamento dei compiti di cui alla suddetta legge, in particolare la Federazione dei lavoratori Samaritani, la società tedesca di salvataggio, la Croce rossa tedesca, l'organizzazione dei Giovanniti e il servizio di soccorso dell'Ordine di Malta. Il brevetto di idoneità così rilasciato a tali cinque associazioni di pubblica utilità dispensa queste ultime, conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, della legge sulla protezione dagli incendi, dal dover far constatare la loro idoneità generale a partecipare alle operazioni di soccorso o di assistenza in caso di incidenti e di emergenze pubbliche, di interventi di grande portata e di calamità.

55 Sembra inoltre che né l'articolo 26, paragrafo 1, seconda frase, della legge sulla protezione civile, né l'articolo 18, paragrafo 2, della legge sulla protezione dagli incendi indichi se, e in quale misura, venga preso in considerazione lo scopo non lucrativo dell'attività e se sia una condizione per il riconoscimento dello status di associazione di pubblica utilità.

56 In tali circostanze, l'attribuzione da parte del diritto tedesco dello status di «organizzazione di protezione e di difesa civile» non può garantire con certezza che le entità beneficiarie di tale status non perseguano uno scopo di lucro.

57 Occorre tuttavia sottolineare che, nelle sue osservazioni scritte, l'Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (associazione regionale del Bergisches Land della Federazione dei lavoratori Samaritani) ha sostenuto che, a pena di vedersi revocare lo status di organizzazione senza scopo di lucro, un soggetto dovrebbe, conformemente all'articolo 52 dell'Abgabenordnung (codice tributario), esercitare, in modo costante, un'attività destinata ad apportare in modo disinteressato alla collettività benefici di ordine materiale, spirituale o morale.

58 A tale riguardo, spetta al giudice del rinvio valutare se l'articolo 107, paragrafo 1, punto 4, seconda frase, del GWB, in combinato disposto con l'articolo 52 del codice tributario, possa essere interpretato in modo conforme ai requisiti previsti dall'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24.

59 In secondo luogo, costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi dell'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, le organizzazioni e le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, che non hanno finalità commerciali, e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione.

60 A tale riguardo, occorre constatare, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 74 a 77 delle sue conclusioni, che le organizzazioni e le associazioni senza scopo di lucro di cui al considerando 28 della direttiva 2014/24 non devono soddisfare anche le condizioni di cui all'articolo 77, paragrafo 2, di tale direttiva. Infatti, non vi è equivalenza tra, da un lato, tali organizzazioni e associazioni di cui al detto considerando 28 e, dall'altro, le «organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario», nonché le «organizzazioni esistenti quali le cooperative», indicate al considerando 118 della medesima direttiva. Di conseguenza, non può neppure esservi equivalenza tra l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24, che esclude talune attività dalle organizzazioni e dalle associazioni senza scopo di lucro dall'ambito di applicazione di tale direttiva, e l'articolo 77 della medesima direttiva, che subordina talune attività delle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e delle organizzazioni esistenti, quali le cooperative, al regime alleggerito previsto agli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24.

61 Occorre pertanto rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso, da un lato, che esso osta a che associazioni di pubblica utilità riconosciute dal diritto nazionale come organizzazioni di protezione e di difesa civili siano considerate «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di tale disposizione, dal momento che il riconoscimento dello status di associazione di pubblica utilità non è subordinato nel diritto nazionale al perseguimento di uno scopo non lucrativo e, dall'altro, che le organizzazioni e le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciale, e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di detta disposizione.

Sulle spese

62 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 (Terza Sezione) dichiara:

1) **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 rientrano nella deroga da esso prevista all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici 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 [Common Procurement Vocabulary (vocabolario comune per gli appalti pubblici)] 75252000-7 (servizi di salvataggio), nonché il trasporto in ambulanza qualificato, comprendente, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza prestata a pazienti in un'ambulanza da parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento a detto 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.

2) **L'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso, da un lato, che esso osta a che associazioni di pubblica utilità riconosciute dal diritto nazionale come organizzazioni di protezione e di difesa civili siano considerate «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di tale disposizione, dal momento che il riconoscimento dello status di associazione di pubblica utilità non è subordinato nel diritto nazionale al perseguimento di uno scopo non lucrativo e, dall'altro, che le organizzazioni e le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciali, e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di detta disposizione.**

Firme