

**AVVISO IMPORTANTE:** Le informazioni contenute in questo sito sono soggette ad una Clausola di esclusione della responsabilità e ad un avviso relativo al Copyright.

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 dicembre 2007 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Appalti pubblici – Artt. 43 CE e 49 CE – Servizi di trasporto d’urgenza in ambulanza»

Nella causa C-532/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell’art. 226 CE, proposto il 19 dicembre 2003,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. K. Wiedner e X. Lewis, in qualità di agenti, assistiti dal sig. J. Flynn, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Irlanda**, rappresentata dal sig. D. O’Hagan, in qualità di agente, assistito dai sigg. A. Collins e E. Regan, SC, nonché dal sig. C. O’Toole, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

sostenuta da:

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e C. Wissels, nonché dal sig. P. van Ginneken, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis (relatore) e U. Lõhmus, presidenti di sezione, dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. J. Makarczyk, M. Ilešič, J. Malenovský e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl

cancelliere: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 4 aprile 2006,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 14 settembre 2006,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, consentendo al Dublin City Council (in prosieguo: il «DCC»), succeduto alla Dublin Corporation Fire Brigade, di fornire servizi di trasporto d’urgenza in ambulanza senza che l’Eastern Regional Health Authority (in prosieguo: l’«Autorità»), precedentemente denominata Eastern Health Board, avesse garantito alcuna pubblicità preventiva, l’Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE nonché in forza dei principi generali del diritto comunitario.

## Contesto normativo

### *Normativa comunitaria*

- 2 Le disposizioni che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi sono contenute nella direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1997, 97/52/CE (GU L 328, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 92/50»). L'art. 1, lett. a), della direttiva 92/50 prevede in particolare che gli appalti pubblici di servizi siano contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice.

### *Normativa nazionale*

- 3 L'art. 65, n. 1, della legge del 1953 sulla sanità pubblica (Health Act 1953), nella versione vigente nel 1999, che è applicabile alla presente controversia (in prosieguo: lo «Health Act»), prevede quanto segue:

«Fatte salve le direttive generali del Ministro, un'autorità sanitaria può, secondo le modalità ritenute opportune, assicurare sostegno ad un ente che fornisce o che propone di fornire un servizio, simile o complementare a quelli che l'autorità sanitaria può fornire, con una o più delle seguenti modalità:

a) mediante contributi per la copertura delle spese sostenute dall'ente».

- 4 L'art. 57 dello Health Act così dispone:

«Un ente sanitario può stipulare accordi per la fornitura delle ambulanze ovvero di altri mezzi di trasporto per il trasferimento dei pazienti (...)».

- 5 Ai sensi dell'art. 25 della legge del 1981 sui servizi di prevenzione degli incendi (Fire Services Act 1981):

«Un'autorità per la prevenzione degli incendi può, a prescindere dall'esistenza di un pericolo di incendio, effettuare tutti gli interventi di emergenza o prendervi parte e, conseguentemente, adottare quelle misure per il soccorso o per la sicurezza di persone e per la protezione della proprietà ritenute necessarie a tale scopo».

- 6 L'art. 9, n. 1, lett. a), della legge Fire Services Act 1981 prevede che «the council of a county» sia l'autorità per la prevenzione degli incendi ai fini della legge citata.

## Fatti all'origine del ricorso e procedimento precontenzioso

- 7 Il DCC, che è responsabile del servizio dei vigili del fuoco a Dublino, fornisce servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza in una parte dell'area di competenza dell'Autorità, segnatamente nella città di Dublino. Esso ha garantito tale servizio in qualità di autorità sanitaria fino al 1960 e successivamente in qualità di autorità locale mediante il proprio servizio permanente di prevenzione degli incendi.

- 8 In applicazione dell'art. 65 dello Health Act e per sostenere finanziariamente la fornitura dei servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza, l'East Coast Area Health Board, che è un ente competente in materia di sanità distinta dall'Autorità e che esercita le proprie funzioni su delega di quest'ultima, effettua versamenti annui in favore del DCC. L'importo finale di tali versamenti è stabilito a seguito di trattative tra quest'ultimo e l'ente citato e rappresenta una parte delle spese affrontate dal DCC per fornire i servizi in questione.

- 9 Nel corso del mese di giugno del 1998, l'Eastern Health Board e la Dublin Corporation Fire Brigade hanno redatto un progetto di accordo relativo alla fornitura di servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza. All'inizio del 2003, vale a dire ad una data corrispondente alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, detto progetto conteneva le modalità di finanziamento tra tali due enti tracciando il quadro della gestione delle spese pubbliche di un progetto del genere.

- 10 Tale progetto di accordo ha dato origine ad una denuncia presentata alla Commissione, nella quale si sosteneva che esso avrebbe dovuto essere oggetto di una pubblicità preventiva, conformemente ai requisiti di cui alla direttiva 92/50. La Commissione e le autorità irlandesi hanno avviato una corrispondenza per sapere se esistesse un contratto al quale fosse applicabile un qualsivoglia obbligo di pubblicità.
- 11 Ritenendo che la fornitura all'Autorità di servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza, effettuata in base ad un accordo concluso senza pubblicità preventiva, non fosse conforme alle disposizioni di cui agli artt. 43 CE e 49 CE, la Commissione ha avviato la procedura per inadempimento prevista dall'art. 226 CE.
- 12 Il 17 dicembre 2002, dopo aver intimato all'Irlanda di presentare le proprie osservazioni, la Commissione ha emesso un parere motivato invitando tale Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi a decorrere dalla sua notifica.
- 13 Non considerando soddisfacente la risposta dell'Irlanda al detto parere motivato, la Commissione ha deciso di proporre il ricorso in esame.

### **Sul ricorso**

#### *Argomenti delle parti*

- 14 La Commissione rileva che il meccanismo in applicazione del quale il DCC fornisce servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza, in base a un accordo concluso con l'Autorità senza alcuna pubblicità, rappresenta una violazione degli artt. 43 CE e 49 CE nonché dei principi generali del diritto comunitario.
- 15 Secondo la Commissione, in assenza di un contratto scritto, la fornitura di detti servizi esula dall'ambito d'applicazione della direttiva 92/50. Tuttavia, il meccanismo citato dovrebbe essere esaminato alla luce delle libertà fondamentali e dei principi generali del diritto comunitario, tra i quali figura il principio di trasparenza.
- 16 La Commissione, richiamandosi alla sentenza 9 luglio 1987, cause riunite 27/86-29/86, CEI e Bellini (Racc. pag. 3347), afferma che il diritto comunitario si applica integralmente alle situazioni che non ricadono nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici. Essa aggiunge che, secondo i punti 60-62 della sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, Telaustria e Telefonadress (Racc. pag. I-10745), l'osservanza delle regole del Trattato CE relative alle libertà fondamentali, in generale, e del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare, implica, segnatamente, un obbligo di trasparenza che consenta l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione.
- 17 A tal proposito, la Commissione ritiene che le considerazioni sopra svolte si applichino alla fornitura di servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza. Essa osserva che il DCC fornisce servizi di tal genere, a fronte di una retribuzione, su iniziativa dell'Autorità. Infatti, quest'ultima avrebbe un ruolo attivo nel verificare che i servizi forniti soddisfino i requisiti da essa indicati e nel controllare l'importo che essa verserà a titolo di corrispettivo per tali servizi. La Commissione osserva inoltre che il contributo finanziario dell'Autorità sembra ammontare alla quasi totalità delle spese affrontate dal DCC per fornire i servizi di cui trattasi.
- 18 L'Irlanda contesta l'inadempimento che le è imputato.
- 19 In sede di udienza, tale Stato membro ha precisato che la presente controversia riguarda i servizi di pronto intervento («mobile emergency medical service»), che devono essere forniti nell'ambito di un servizio pubblico. Essa rileva che la Commissione non ha dimostrato che il DCC garantisca i servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza su iniziativa dell'Autorità né ha dimostrato che l'accordo concluso tra quest'ultima e il DCC rappresenti l'aggiudicazione di un «appalto pubblico».
- 20 Per quanto riguarda il finanziamento di tali servizi, l'Irlanda rileva come l'Autorità vi partecipi nell'esercizio delle proprie funzioni, in conformità alle disposizioni dello Health Act, e che il suo contributo finanziario copre solamente una parte delle spese affrontate dal DCC. Nella fattispecie, non vi sarebbe alcun prezzo definito e l'Autorità si sforzerebbe di controllare o di limitare l'importo che la legge la autorizza a versare al DCC a titolo di partecipazione al costo dei servizi in parola.

- 21 L'Irlanda afferma che l'art. 25 del Fire Services Act 1981 attribuisce specificamente al DCC i poteri legali di fornire servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza. Quest'ultimo avrebbe garantito tale servizio nella sua veste di autorità locale che, in base al diritto nazionale, rappresenta altresì l'autorità di prevenzione degli incendi.
- 22 L'Irlanda rileva che il fatto che i servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza e i servizi antincendio siano concentrati in un unico e medesimo ente pubblico rappresenta un vantaggio in termini di sanità e di sicurezza pubbliche, poiché tutti i membri delle sezioni combinate di trasporto in ambulanza e di servizio antincendio hanno ricevuto una formazione in cure mediche d'urgenza.
- 23 Peraltro, l'Irlanda rileva che, conformemente alla sentenza della Corte 27 settembre 1988, causa 263/86, Humbel (Racc. pag. 5365), detti servizi, rientranti nell'allegato 1 B della direttiva 92/50, non sono prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, tali da ricadere, perciò, nell'ambito di applicazione degli artt. 43 CE e 49 CE.
- 24 Per quanto riguarda l'eventuale discriminazione in base alla nazionalità, l'Irlanda osserva che il proprio diritto nazionale non vieta ai fornitori di servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza, originari di un altro Stato membro, di stabilirsi o di fornire i loro servizi in Irlanda.
- 25 Tale Stato membro rileva infatti che la Commissione non ha individuato alcuna disposizione che comporti una discriminazione diretta o indiretta nell'ambito del Fire Services Act 1981 come neppure nell'ambito dello Health Act. Nella fattispecie, l'Irlanda si richiama alla sentenza 17 giugno 1997, causa C-70/95, Sodemare e a. (Racc. pag. I-3395), nella quale la Corte ha stabilito che non era contrario al principio di parità di trattamento il fatto di riservare la partecipazione al sistema di assistenza sociale, avente ad oggetto l'offerta di residenze per anziani, ad operatori privati che non perseguono fini di lucro.
- 26 L'Irlanda aggiunge che gli artt. 43 CE e 49 CE non sono applicabili, in quanto i servizi in questione rappresentano «servizi d'interesse economico generale» e il loro finanziamento pubblico si limita a quanto strettamente necessario per coprire i costi effettivi di tali servizi.
- 27 Il Regno dei Paesi Bassi, che è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni dell'Irlanda con ordinanza del presidente della Corte 15 giugno 2004, afferma che il principio di trasparenza non si applica ad una situazione che non presenta alcun legame con il mercato interno, nella fattispecie con la libera prestazione dei servizi. In subordine, tale Stato membro sostiene che, anche qualora la Corte dovesse stabilire che il principio di trasparenza deve essere rispettato anche quando la direttiva 92/50 non è applicabile, spetta agli Stati membri precisare la nozione di adeguato livello di pubblicità.

*Giudizio della Corte*

- 28 Occorre preliminarmente rilevare che, come emerge dalle conclusioni formulate nell'atto introduttivo, il presente ricorso per inadempimento non riguarda l'applicazione della direttiva 92/50, bensì riguarda la questione se la fornitura, senza pubblicità preventiva, di servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza ad opera del DCC sia contraria alle norme fondamentali del Trattato e, più in particolare, alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione di servizi, sancite, rispettivamente, agli artt. 43 CE e 49 CE.
- 29 Emerge dalla giurisprudenza della Corte che, fatto salvo l'obbligo degli Stati membri, a norma dell'art. 10 CE, di agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell'art. 211 CE, nel vegliare sull'applicazione delle norme del Trattato nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza dello stesso (sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 42), nell'ambito di un ricorso per inadempimento la Commissione è tenuta a dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato e a fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1791, punto 6; 26 giugno 2003, causa C-404/00, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-6695, punto 26, e 26 aprile 2007, causa C-135/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3475, punto 26).
- 30 La Commissione sostiene che mantenere un accordo tra il DCC e l'Autorità, senza alcuna pubblicità preventiva, rappresenta una violazione delle norme del Trattato e pertanto dei principi generali del diritto comunitario, segnatamente del principio di trasparenza.

- 31 A sostegno della propria tesi, la Commissione osserva che, anche in mancanza di un contratto scritto che specifichi le modalità secondo cui il DCC deve fornire i servizi, la corrispondenza allegata alla lettera del 19 settembre 2002 rivela che la portata di tali servizi e i principi della loro retribuzione sono stati esaminati dalle parti e formalizzati in un progetto d'accordo stipulato nel giugno del 1998. In particolare, in una lettera datata 15 gennaio 1999, allegata alla lettera 19 settembre 2002, il responsabile finanziario del DCC avrebbe rilevato che le trattative relative al finanziamento dei servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza avevano portato, nel giugno 1998, a un accordo che stabiliva i futuri oneri imputati dal DCC all'Autorità.
- 32 Secondo la Commissione, sembra che il DCC e l'Autorità abbiano deciso di stipulare un accordo sul livello dei servizi da prestare e che sia stato redatto un contratto in tal senso. Quindi, a parere della Commissione, il DCC fornisce servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza su iniziativa dell'Autorità e dietro retribuzione.
- 33 Si deve a tal proposito rilevare che emerge dal fascicolo che la legislazione nazionale consente sia all'Autorità sia al DCC di effettuare servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza. Ai sensi dell'art. 25 del Fire Services Act 1981, un'autorità per la prevenzione degli incendi può effettuare, a prescindere dall'esistenza di un pericolo di incendio, tutti gli interventi di emergenza o prendervi parte e, conseguentemente, adottare quelle misure per il soccorso o per la sicurezza di persone e per la protezione della proprietà ritenute necessarie a tale scopo. Quindi, ai sensi dell'art. 9 di questa stessa legge, un'autorità locale quale il DCC è l'autorità responsabile del servizio di prevenzione degli incendi.
- 34 Dal 1899 e fino al 1960, il DCC ha garantito servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza in veste di autorità sanitaria. In seguito, esso ha agito in qualità di autorità locale e, in forza dell'art. 25 del Fire Services Act 1981, ha fornito i servizi citati mediante il suo servizio permanente di prevenzione degli incendi.
- 35 Non può di conseguenza escludersi che il DCC fornisca servizi di tal genere al pubblico nell'esercizio delle proprie competenze, derivanti direttamente dalla legge, ed utilizzando i propri fondi, benché percepisca a tal fine un contributo versato dall'Autorità, che copre una parte delle spese corrispondenti al costo di tali servizi.
- 36 A tal proposito, come emerge dalla giurisprudenza citata al punto 29 della presente sentenza, spetta, nella fattispecie, alla Commissione fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di un'aggiudicazione di appalti pubblici, senza potersi basare su presunzioni di alcun genere.
- 37 Orbene, né gli argomenti della Commissione né i documenti prodotti dimostrano che vi sia stata un'aggiudicazione di un appalto pubblico, posto che non può escludersi che il DCC fornisca servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza nell'esercizio delle proprie competenze, derivanti direttamente dalla legge. Del resto, la semplice esistenza, fra due enti pubblici, di un meccanismo di finanziamento riguardante servizi di tal genere non implica che le prestazioni di servizi in questione rappresentino un'aggiudicazione di appalti pubblici che debba essere esaminata alla luce delle norme fondamentali del Trattato.
- 38 Poiché la Commissione non ha dimostrato che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato, il presente ricorso deve essere respinto.

#### **Sulle spese**

- 39 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché l'Irlanda ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.