

**Υπόθεση C-213/21**

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,  
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

6 Απριλίου 2021

**Αιτούν δικαστήριο:**

Consiglio di Stato (Ιταλία)

**Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:**

18 Ιανουαρίου 2021

**Προσφεύγουσα και αναιρεσείουσα:**

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

**Καθής και αναιρεσίβλητη:**

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani

---

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Αίτηση αναιρέσεως της απόφασης του Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per la Puglia (διοικητικού δικαστηρίου της περιφέρειας Puglia, Ιταλία· στο εξής: TAR), με την οποία το TAR απέρριψε την προσφυγή της νυν αναιρεσείουσας κατά πράξεων διαδικασίας ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού που προκήρυξε η νυν αναιρεσίβλητη για την ανάθεση με σύμβαση της παροχής της υπηρεσίας διακομιδής έκτακτης ανάγκης με ασθενοφόρο «118» στην περιοχή αρμοδιότητας της αναιρεσίβλητης, καθώς και κατά της απόφασης της Giunta regionale della Puglia (Περιφερειακής Αρχής της Puglia, Ιταλία), με την οποία η Giunta έκανε δεκτή τη συμμετοχή, στη διαδικασία ανάθεσης της εν λόγω σύμβασης, μόνο των εθελοντικών οργανώσεων, αποκλείοντας άλλες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, και ειδικότερα τους κοινωνικούς συνεταιρισμούς, όπως η αναιρεσείουσα εταιρία.

## Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, ερμηνεία του άρθρου 10, στοιχείο η΄, και της αιτιολογικής σκέψης 28 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ

### Προδικαστικό ερώτημα

Αντιβαίνει στο άρθρο 10, στοιχείο η΄, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ –σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας– εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει ότι η παροχή υπηρεσιών διακομιδής έκτακτης και επείγουσας ανάγκης με ασθενοφόρο μπορεί να ανατίθεται κατά προτεραιότητα, με σύμβαση, αποκλειστικώς σε εθελοντικές οργανώσεις –εφόσον αυτές έχουν εγγραφεί τουλάχιστον προ εξαμήνου στο ενιαίο εθνικό μητρώο του τριτογενούς τομέα, ανήκουν σε δίκτυο ενώσεων και είναι διαπιστευμένες βάσει της περιφερειακής τομεακής νομοθεσίας (οσάκις υφίσταται τέτοια) και υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω ανάθεση διασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών στο πλαίσιο συστήματος το οποίο συμβάλλει αποτελεσματικά στην επίτευξη κοινωνικού σκοπού και επιδιώκει σκοπούς αλληλεγγύης, υπό συνθήκες διασφαλίζουσες την οικονομική αποδοτικότητα και την καταλληλότητα των υπηρεσιών, τηρουμένων των αρχών της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων– αποκλείοντας, μεταξύ των πιθανών αναδόχων, άλλες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις και, ειδικότερα, τους κοινωνικούς συνεταιρισμούς, όπως οι μη κερδοσκοπικές κοινωνικές επιχειρήσεις;

### Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 10, στοιχείο η΄, και αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

### Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

**Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) [νομοθετικό διάταγμα 50 της 18ης Απριλίου 2016 (κώδικας δημοσίων συμβάσεων): στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 50/2016], άρθρο 17, «Ειδικές εξαιρέσεις για τις δημόσιες συμβάσεις και την παραχώρηση υπηρεσιών»: «1. Οι διατάξεις του παρόντος κώδικα δεν εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις και στις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών που αφορούν: / (...) / h) υπηρεσίες πολιτικής άμυνας, πολιτικής προστασίας και πρόληψης κινδύνων που παρέχονται από μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ή ενώσεις (...) πλην των υπηρεσιών ασθενοφόρων για τη διακομιδή ασθενών / (...).».**

**Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) [νομοθετικό διάταγμα 117 της 3ης Ιουλίου 2017 (κώδικας τριτογενούς τομέα)· στο εξής νομοθετικό διάταγμα 117/2017]**

**Άρθρο 4, «Οργανισμοί και οργανώσεις του τριτογενούς τομέα»:** «1. Ως οργανισμοί και οργανώσεις του τριτογενούς τομέα λογίζονται οι εθελοντικές οργανώσεις, οι ενώσεις για την κοινωνική προαγωγή, οι φιλανθρωπικοί φορείς, οι κοινωνικές επιχειρήσεις, περιλαμβανομένων των κοινωνικών συνεταιρισμών, (...) και άλλες ιδιωτικού δικαίου οντότητες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που ιδρύονται για την επίτευξη σκοπών που σχετίζονται με την κοινωνία των πολιτών καθώς και σκοπών αλληλεγγύης και κοινωνικής ωφέλειας μέσω της άσκησης, αποκλειστικώς ή κυρίως, μίας ή πλειόνων δραστηριοτήτων γενικού συμφέροντος υπό μορφή εθελοντικής δράσης ή της χαριστικής παροχής χρημάτων, αγαθών ή υπηρεσιών, ή αμοιβαίας αλληλεγγύης ή παραγωγής ή ανταλλαγής αγαθών ή υπηρεσιών, και είναι εγγεγραμμένες στο ενιαίο εθνικό μητρώο του τριτογενούς τομέα.»

**Άρθρο 56, «Συμβάσεις»:** «1. Οι δημόσιες αρχές (...) δύνανται να συνάπτουν με τις εθελοντικές οργανώσεις και τις ενώσεις για την κοινωνική προαγωγή, οι οποίες έχουν εγγραφεί τουλάχιστον προ εξαμήνου στο ενιαίο εθνικό μητρώο του τριτογενούς τομέα, συμβάσεις με σκοπό την άσκηση κοινωνικών δραστηριοτήτων υπέρ τρίτων ή την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος υπέρ τρίτων, εφόσον οι συμβάσεις αυτές είναι πιο ευνοϊκές σε σχέση με την προσφυγή στην αγορά.»

**Άρθρο 57, «Υπηρεσίες διακομιδής έκτακτης και επείγουσας ανάγκης με ασθενοφόρο»:** «1. «Η παροχή υπηρεσιών διακομιδής έκτακτης και επείγουσας ανάγκης με ασθενοφόρο μπορεί να ανατίθεται κατά προτεραιότητα, με σύμβαση, σε εθελοντικές οργανώσεις εγγεγραμμένες τουλάχιστον προ εξαμήνου στο ενιαίο εθνικό μητρώο του τριτογενούς τομέα, οι οποίες ανήκουν σε δίκτυο ενώσεων και είναι εγκεκριμένες σύμφωνα με τη σχετική περιφερειακή νομοθεσία, εφόσον υφίσταται τέτοια, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, λόγω της ειδικής φύσης των υπηρεσιών, η απευθείας ανάθεση διασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο συστήματος το οποίο συμβάλλει αποτελεσματικά στην επίτευξη ενός κοινωνικού στόχου και επιδιώκει σκοπούς αλληλεγγύης, υπό συνθήκες διασφαλίζουσες την οικονομική αποδοτικότητα και την καταλληλότητα των υπηρεσιών, τηρουμένων των αρχών της διαφάνειας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

2. Στις συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο τις υπηρεσίες της παραγράφου 1 εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 56, παράγραφοι 2, 3, 3-bis και 4.»

**Codice civile (Αστικός Κώδικας· στο εξής: Αστικός Κώδικας), άρθρο 2514, «Απαιτήσεις όσον αφορά τους συνεταιρισμούς που έχουν ως κύριο χαρακτηριστικό την αμοιβαία αλληλεγγύη των μελών»:** «Οι συνεταιρισμοί που έχουν ως κύριο χαρακτηριστικό την αμοιβαία αλληλεγγύη των μελών οφείλουν να προβλέπουν στο καταστατικό τους: α) την απαγόρευση διανομής

μερισμάτων σε σχέση με το καταβεβλημένο κεφάλαιο καθ' υπέρβαση του ποσού του ανωτάτου επιτοκίου των ταχυδρομικών αποταμιευτικών ομολόγων, προσαυξημένου κατά δύομισι μονάδες · (...).»

**Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali) [νόμος 381 της 8ης Νοεμβρίου 1991 (Ρύθμιση των κοινωνικών συνεταιρισμών)· στο εξής: νόμος 381/1991], άρθρο 1, «Ορισμός»: «1. Σκοπός των κοινωνικών συνεταιρισμών είναι η επιδίωξη του γενικού συμφέροντος της κοινότητας όσον αφορά την προαγωγή του ανθρώπου και την κοινωνική ενσωμάτωση των πολιτών μέσω: / a) της διαχείρισης κοινωνικοϋγειονομικών και εκπαιδευτικών υπηρεσιών (...). / 2. Στους κοινωνικούς συνεταιρισμούς εφαρμόζονται οι κανόνες που ισχύουν στον τομέα στον οποίο αυτοί δραστηριοποιούνται, εφόσον είναι συμβατοί με τον παρόντα νόμο.»**

### **Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας**

- 1 Η Italy Emergenza Cooperativa Sociale (στο εξής: Italy Emergenza) είναι μη κερδοσκοπικός κοινωνικός συνεταιρισμός ο οποίος παρέχει υπηρεσίες διακομιδής ασθενών και ατόμων με αναπηρία, με ασθενοφόρο, στις δημόσιες επιχειρήσεις και φορείς που υπάγονται στο εθνικό σύστημα υγείας. Η Italy Emergenza διευκρινίζει ότι διαθέτει τις απαραίτητες άδειες για την άσκηση της ως άνω δραστηριότητας.
- 2 Στις 27 Απριλίου 2020 η Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (τοπικός φορέας παροχής υπηρεσιών υγείας Barletta-Andria-Trani· στο εξής: Azienda Sanitaria) δημοσίευσε προκήρυξη για τη δρομολόγηση διαδικασίας διαγωνισμού κατόπιν συγκριτικής αξιολόγησης με σκοπό τη σύναψη σύμβασης για τη διαχείριση των σταθμών ασθενοφόρων της «Servizio di Emergenza e Urgenza (SEU) 118» (υπηρεσίας έκτακτης ανάγκης 118) με τις εθελοντικές οργανώσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 57 νομοθετικού διατάγματος 117/2017 [ήτοι του κώδικα τριτογενούς τομέα] και του legge della Regione Puglia 16 marzo 1994, n. 11 (recante norme di attuazione della legge-quadro sul volontariato) (νόμου 11, της 16ης Μαρτίου 1994, της Περιφέρειας Puglia περί κανόνων εφαρμογής του νόμου-πλαίσιου περί εθελοντισμού), έχουν εγγραφεί τουλάχιστον προ εξαμήνου στο ενιαίο εθνικό μητρώο (RUN) και ανήκουν σε δίκτυο ενώσεων, κατά το άρθρο 41 του Codice del Terzo settore (κώδικα του τριτογενούς τομέα).

Οι ανάδοχοι δεσμεύτηκαν να διαθέσουν ασθενοφόρα οχήματα κατάλληλα εξοπλισμένα, με έναν οδηγό-διασώστη και έναν διασώστη, τα οποία θα σταθμεύουν επί 24ώρου βάσεως στις τοποθεσίες και στους τόπους που προσδιορίζει η Azienda Sanitaria.

- 3 Με προσφυγή ενώπιον του TAR, η Italy Emergenza προσέβαλε την προκήρυξη του διαγωνισμού και τις σχετικές πράξεις υποστηρίζοντας ότι αυτές περιείχαν παράνομες ρήτρες, οι οποίες την εμποδίζουν να μετάσχει στον διαγωνισμό,

παρότι είναι κοινωνικός συνεταιρισμός με σταθερή πολυετή δραστηριότητα στον τομέα που αποτελεί αντικείμενο της σύμβασης. Η Italy Emergenza υποστήριξε, ειδικότερα, ότι τα άρθρα 56 και 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017 προσκρούουν στο άρθρο 10, στοιχείο η', και στην αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας 2014/24, βάσει των οποίων οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί εξομοιώνονται πλήρως με τις εθελοντικές οργανώσεις, όσον αφορά την απευθείας ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, δεδομένου ότι τόσο οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί όσο και οι εθελοντικές οργανώσεις δεν έχουν κερδοσκοπικό σκοπό.

- 4 Η εν λόγω προσφυγή απορρίφθηκε. Το TAR έκρινε, καταρχάς, ότι η επίμαχη υπηρεσία συνιστά διακομιδή με ασθενοφόρο με παροχή περίθαλψης, ήτοι «ειδική» υπηρεσία, η οποία εμπίπτει, επομένως, στην εξαίρεση –σε σχέση με την εφαρμογή των κανόνων περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων– του άρθρου 10, στοιχείο η', της οδηγίας 2014/24, το οποίο μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 17, παράγραφος 1, στοιχείο h, του νομοθετικού διατάγματος 50/2016. Καθόσον πρόκειται για υπηρεσία έκτακτης-επείγουσας ανάγκης, η ανάθεσή της με σύμβαση ρυθμίζεται ιδίως από το άρθρο 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017, ως *lex specialis*. Ως εκ τούτου, η σχετική σύμβαση ενδέχεται να μην είναι πιο συμφέρουσα σε σχέση με την προσφυγή στην αγορά (άρθρο 56 ως *lex generalis*), θα πρέπει όμως να πληροί οπωσδήποτε όλες τις προϋποθέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 57 (εγγραφή της ένωσης στο RUN, συμμετοχή σε δίκτυο, κοινωνικός σκοπός, οικονομική αποδοτικότητα και καταλληλότητα κ.λπ.).

Υπό τις συνθήκες αυτές, το TAR έκρινε νόμιμη την εξαίρεση των κοινωνικών συνεταιρισμών από τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων, διότι αυτοί επιδιώκουν επιχειρηματικό σκοπό, έστω και αν έχουν χαρακτηριστικά αμοιβαίας αλληλεγγύης, ο οποίος δικαιολογεί τη διαφορετική μεταχείριση που προβλέπεται στο άρθρο 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017 σε σχέση με τις εθελοντικές οργανώσεις (μόνες οντότητες του τριτογενούς τομέα οι οποίες δικαιούνται να λάβουν μέρος στην προμνησθείσα διαδικασία): ως απόδειξη αυτού, το TAR επισήμανε ότι, εν προκειμένω, το άρθρο 5 του καταστατικού της νυν αναιρεσείουσας προβλέπει τη δυνατότητα διανομής μερισμάτων, ποσού το οποίο δεν υπερβαίνει 2,5 μονάδες επί των επιτοκίων των ταχυδρομικών ομολόγων.

- 5 Η Italy Emergenza άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης του TAR ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία).

### **Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης**

- 6 Στην αίτηση αναιρέσεως, η Italy Emergenza επαναφέρει το ζήτημα της συμβατότητας των άρθρων 56 και 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017 με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υποστηρίζει, εν συνεχεία, ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν έλαβε υπόψη ότι, ως «κοινωνικές» επιχειρήσεις,

οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί έχουν μη κερδοσκοπικό σκοπό και υποχρεούνται να επενδύουν εκ νέου τα κέρδη τους προς επίτευξη του σκοπού αυτού.

- 7 Η αναιρεσίβλητη Azienda Sanitaria αντιτάσσει ότι οι κανόνες που επικαλείται η Italy Emergenza περιορίζονται στον καθορισμό του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της εξαίρεσης ορισμένων συμβάσεων υπηρεσιών, χωρίς να εξομοιώνουν καθ' οιονδήποτε τρόπο τις εθελοντικές οργανώσεις και τους κοινωνικούς συνεταιρισμούς όσον αφορά τις αναθέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 56 και 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάθεση των συμβάσεων στις εθελοντικές οργανώσεις δεν έχει απόλυτο και υποχρεωτικό χαρακτήρα για τις δημόσιες αρχές, αλλά μόνον προαιρετικό και προτιμησιακό χαρακτήρα («μπορεί ... κατά προτεραιότητα»). Με αυτήν ο νομοθέτης εξέφρασε την προτίμησή του σε φορείς των οποίων η δραστηριότητα βασίζεται στην εθελοντική, αυθόρμητη και δωρεάν παροχή υπηρεσιών από τα μέλη τους και οι οποίοι πραγματώνουν την αρχή της αλληλεγγύης. Αντιθέτως, οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί βασίζονται σε μια μορφή εργασίας που αναλαμβάνεται από κοινού με σκοπό την επίτευξη οικονομικού πλεονεκτήματος για τα μέλη του συνεταιρισμού και, επομένως, μόνον η εθελοντική οργάνωση δεν αποκομίζει κέρδος από την παροχή των υπηρεσιών της και πληροί την προϋπόθεση, στην οποία αναφέρονται οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-113/13 και C-50/14, να μην επιδιώκει, ούτε καν έμμεσα, οικονομικό πλεονέκτημα για τα μέλη της.

### **Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής**

- 8 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) παρατηρεί προκαταρκτικώς ότι, στην πραγματικότητα, καμία από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου που επικαλέστηκε η αναιρεσίβλητη δεν αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα της μη μνείας των κοινωνικών συνεταιρισμών μεταξύ των οντοτήτων στις οποίες μπορεί να ανατεθεί απευθείας, με σύμβαση, η παροχή της υπηρεσίας διακομιδής έκτακτης και επείγουσας ανάγκης με ασθενοφόρο. Αμφότερες οι ανωτέρω αποφάσεις είναι προγενέστερες της έναρξης ισχύος του νομοθετικού διατάγματος 117/2017 και, επομένως, αφορούν εθνικούς κανόνες διαφορετικούς από το άρθρο 57 του διατάγματος αυτού, το οποίο ωστόσο είναι η διάταξη στην οποία βασίζονται οι προσβαλλόμενες πράξεις του διαγωνισμού. Αντιστοίχως, η οδηγία την οποία εφάρμοσαν οι ως άνω αποφάσεις (οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) δεν είναι αυτή της οποίας παράβαση προβάλλεται εν προκειμένω.
- 9 Αντιθέτως, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπογραμμίζει τη σημασία για την επίλυση της διαφοράς της πιο πρόσφατης απόφασης Falck Rettungsdienste (υπόθεση C-465/17), κατά την οποία το καθοριστικό στοιχείο, στη διάταξη του άρθρου 10, στοιχείο η', της οδηγίας 2014/24, είναι η επιδίωξη μη κερδοσκοπικού σκοπού και η εκ νέου επένδυση των κερδών. Επομένως, η έλλειψη κερδοσκοπικού σκοπού χαρακτηρίζει αναμφίβολα τον αναιρεσείοντα

συνεταιρισμό, όπως προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 6 του καταστατικού του, η δε πρόβλεψη της διανομής μερισμάτων στο άρθρο 5 του ίδιου καταστατικού είναι απλώς έμμεση παράθεση του άρθρου 2514 του Αστικού Κώδικα.

- 10 Ασφαλώς, οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί διαφέρουν σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο από τις εθελοντικές οργανώσεις, καθότι, αν και στερούνται αμφότεροι κερδοσκοπικού σκοπού, μόνον οι πρώτοι παράγουν εν πάση περιπτώσει οικονομικό πλεονέκτημα για τα μέλη τους, ενώ οι δεύτερες χαρακτηρίζονται από «σκοπούς που σχετίζονται με την κοινωνία των πολιτών καθώς και σκοπούς αλληλεγγύης και κοινωνικής ωφέλειας» των ασκούμενων δραστηριοτήτων γενικού συμφέροντος (άρθρο 5 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017).
- 11 Εντούτοις, αφενός, στο άρθρο 10, στοιχείο η' –όπως και στην αιτιολογική σκέψη 28– της οδηγίας 2014/24 γίνεται λόγος, απλώς, για «μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ή ενώσεις», χωρίς περιορισμό του πεδίου εφαρμογής στις εθελοντικές οργανώσεις και μόνον (επιχείρημα το οποίο αντλείται από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης), και, αφετέρου, στο δίκαιο της Ένωσης η έννοια της επιχειρήσεως(και, συνακόλουθα, η συμμετοχή σε διαγωνισμούς για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων) δεν προϋποθέτει επίσης ότι η επιχείρηση έχει κερδοσκοπικό σκοπό (επιχείρημα το οποίο αντλείται από τη λογική-συστηματική ερμηνεία της διάταξης).
- 12 Επομένως, ο περιορισμός της δυνατότητας «κατά προτεραιότητα» ανάθεσης με σύμβαση της υπηρεσίας διακομιδής έκτακτης ανάγκης με ασθενοφόρο σε μία μόνον από τις κατηγορίες «μη κερδοσκοπικών οργανώσεων ή ενώσεων» που προβλέπονται στην οδηγία 2014/24, με εξαίρεση τις κοινωνικές επιχειρήσεις, δημιουργεί αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η ρύθμιση του άρθρου 57 του νομοθετικού διατάγματος 117/2017 είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης. Συγκεκριμένα, ο περιορισμός αυτός σημαίνει ότι –παρά την ευρεία διατύπωση της παρέκκλισης που θεσπίζεται με την αιτιολογική σκέψη 28 και το άρθρο 10, στοιχείο η', της ανωτέρω οδηγίας– οι εθελοντικές οργανώσεις υποχρεούνται να συμμετάσχουν σε διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού μόνον όταν, για οποιονδήποτε λόγο, δεν είναι δυνατή η «κατά προτεραιότητα» ανάθεση της σύμβασης, ενώ όλες οι άλλες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις θα πρέπει να επιλεγούν στο πλαίσιο διαγωνισμού προκειμένου να τους ανατεθεί η σύμβαση παροχής της ίδιας υπηρεσίας. Οι αμφιβολίες δεν αίρονται εξάλλου από τον προαιρετικό και μόνο χαρακτήρα, κατά την εθνική νομοθεσία, της ανάθεσης με σύμβαση, δεδομένου ότι, εν πάση περιπτώσει, οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί δεν περιλαμβάνονται στους πιθανούς αναδόχους.
- 13 Άλλωστε, το Δικαστήριο υπογράμμισε προσφάτως, με την απόφασή του στην υπόθεση C-367/19, ότι στην έννοια της δημόσιας σύμβασης, ως σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας, εμπίπτει επίσης η σύμβαση στην οποία προβλέπεται ως αντάλλαγμα μόνον η επιστροφή των πραγματοποιηθέντων εξόδων. Κατά συνέπεια, ακόμη και το χαρακτηριστικό που υπογράμμισαν το TAR και η αναιρεσίβλητη –ήτοι ότι μόνον στις εθελοντικές οργανώσεις απουσιάζει κάθε οικονομικό πλεονέκτημα για τα μέλη της οντότητας, για τα οποία ισχύει μόνον η

επιστροφή των εξόδων– δεν καθιστά δυνατό να δικαιολογηθεί, από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, η ευνοϊκότερη μεταχείριση των ενώσεων αυτών σε σχέση με τους κοινωνικούς συνεταιρισμούς.

- 14 Ένα περαιτέρω στοιχείο ικανό να αμβλύνει τις διαφορές μεταξύ των δύο κατηγοριών μη κερδοσκοπικών οντοτήτων είναι ότι, όπως οι εθελοντικές οργανώσεις μπορούν να έχουν υπαλλήλους, εντός των αναγκαίων για τη λειτουργία τους ορίων, οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί μπορούν να έχουν μέλη εθελοντές που παρέχουν τις υπηρεσίες τους δωρεάν και στους οποίους επιστρέφονται μόνον τα έξοδά τους (άρθρο 2 του νόμου 381/1991).
- 15 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) τρέφει αμφιβολίες για τη συμβατότητα της εξαίρεσης που προβλέπεται στην επίμαχη εθνική νομοθεσία προς το δίκαιο της Ένωσης, αναστέλλει την ενώπιόν του διαδικασία και υποβάλλει στο Δικαστήριο το προδικαστικό ερώτημα που παρατίθεται στο διατακτικό.