

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

4 giugno 2020 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 12, paragrafo 4 – Ambito di applicazione – Appalti pubblici tra enti nell’ambito del settore pubblico – Nozione di “cooperazione” – Insussistenza»

Nella causa C-429/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Oberlandesgericht Koblenz (Tribunale superiore del Land, Coblenza, Germania), con decisione del 14 maggio 2019, pervenuta in cancelleria il 5 giugno 2019, nel procedimento

Remondis GmbH

contro

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel,

con l’intervento di:

Landkreis Neuwied,

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: M. Krausenböck, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Remondis GmbH, da C. Werkle, Rechtsanwalt;
- per l'Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel, da G. Moesta e A. Gerlach, Rechtsanwälte;
- per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, da M.J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, da M. Fruhmann, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da L. Haasbeek, M. Noll-Ehlers e P. Ondrušek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), 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 la Remondis GmbH e l'Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel (consorzio per la gestione dei rifiuti Reno-Mosella-Eifel, Germania) (in prosieguo: il «consorzio») in merito all'aggiudicazione di un appalto per lo smaltimento di rifiuti nell'impianto di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti del Landkreis Neuwied (circondario di Neuwied, Germania).

Contesto normativo

3 I considerando 31 e 33 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(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] 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]. 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, di tale direttiva così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

1. “amministrazioni aggiudicatrici”: lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico;

(...)

4. “organismi di diritto pubblico”: 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 L'articolo 12 della direttiva in parola, rubricato «Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», al paragrafo 4, così dispone:

«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».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

6 Il circondario di Mayen-Coblenza (Germania) e di Cochem-Zell (Germania) nonché la città di Coblenza (Germania) hanno affidato, al consorzio che controllano congiuntamente, l'esecuzione della propria missione consistente nel recupero e nello smaltimento dei rifiuti prodotti nei loro rispettivi territori.

7 Tuttavia, il consorzio, che è esso stesso un'amministrazione aggiudicatrice, dispone unicamente della capacità di mettere in discarica i rifiuti residui, ossia i rifiuti che provengono principalmente dai nuclei domestici e che non contengono materiali riciclabili o che ne contengono pochi. Orbene, per ottenere rifiuti residui, i rifiuti urbani non differenziati devono subire un pretrattamento complesso in un impianto meccanico-biologico. Tale pretrattamento consente di estrarre i materiali riciclabili e i rifiuti ad alto potere calorifico, di eliminare quanto più possibile le sostanze inquinanti e di ridurre significativamente l'attività biologica della

parte organica. Il residuo, che sarà poi messo in discarica, costituisce in media un po' meno del 50% del volume iniziale.

8 Poiché non dispone di un siffatto impianto, il consorzio affida l'80% delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani a imprese private. Il trattamento del restante 20%, ossia circa 10 000 megagrammi (Mg) all'anno, è assegnato al circondario di Neuwied (in prosieguo: il «Circondario»), mediante una convenzione tra il consorzio e il Circondario stipulata il 27 settembre 2018. Tale convenzione è stata approvata dall'autorità competente il 18 ottobre 2018 e pubblicata in giornali ufficiali locali e regionali.

9 Ai sensi di tale convenzione:

«Articolo 1

Situazione di partenza

1. Il [Circondario] è un organismo pubblico di gestione dei rifiuti (articolo 17, paragrafo 1, del [Kreislaufwirtschaftsgesetz (legge sull'economia circolare; in prosieguo: il "KrWG")], in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, del [Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (legge del Land sull'economia circolare; in prosieguo: il "LKrWG")]. In tale qualità, deve ricevere e recuperare o smaltire debitamente i rifiuti provenienti dai nuclei domestici, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della [Gewerbeabfallverordnung (regolamento sui rifiuti di origine professionale; in prosieguo: la "GewAbfV")], o da altre fonti, prodotti sul proprio territorio e che gli sono stati consegnati.

Il [consorzio], in qualità di organismo di diritto pubblico, è incaricato, tra l'altro, del trattamento, del recupero e dello smaltimento dei rifiuti residui provenienti dai nuclei domestici o da altre fonti, segnatamente dei rifiuti residui e dei rifiuti di origine professionale analoghi a rifiuti domestici, prodotti nel territorio degli enti territoriali membri del consorzio, ossia la città di Coblenza e i circondari di Mayen-Coblenza e di Cochem-Zell, e che sono stati consegnati al consorzio.

L'articolo 3, paragrafo 2, del LKrWG impone agli organismi pubblici di gestione dei rifiuti di cooperare tra loro al fine di realizzare la propria missione. Il Circondario e il consorzio decidono, conformemente all'articolo 108, paragrafo 6, del [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (legge sulla tutela della concorrenza; in prosieguo: il "GWB")], di cooperare, per quanto riguarda il trattamento dei rifiuti residui e il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani non differenziati, sulla base della presente convenzione ai sensi degli articoli

12 e 13 del [Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (legge del Land sulla cooperazione tra comuni; in prosieguo: il “KomZG”)].

2. Il Circondario gestisce nel territorio del comune di Linkenbach [Germania] l’impianto di trattamento dei rifiuti di Linkenbach (...), che comprende un impianto di trattamento meccanico-biologico (TBM) (...).

3. Sulla base delle disposizioni summenzionate e tenuto conto del principio di prossimità, il Circondario e il consorzio decidono, conformemente all’articolo 12, paragrafo 1, del KomZG, che il consorzio potrà usare l’impianto TBM di Linkenbach per una parte dei rifiuti (...) che gli sono stati consegnati.

Articolo 2

Oggetto

1. Il consorzio si impegna a far trattare una parte dei rifiuti provenienti dai nuclei domestici e da altre fonti (rifiuti urbani non differenziati, codice 20 03 01 in forza del[l’Abfallverzeichnisverordnung (decreto relativo all’elenco dei rifiuti; in prosieguo: l’“AVV”)] che gli sono stati consegnati (...) nell’impianto TBM di Linkenbach.

2. Il Circondario si impegna a ricevere tali rifiuti conformemente all’articolo 3 della presente convenzione e a trattarli conformemente ai requisiti dell’articolo 6, paragrafo 4, della [Deponieverordnung (regolamento sulle discariche; in prosieguo: la “DepV”)]. Il consorzio rimane incaricato del recupero e dello smaltimento dei rifiuti residui.

3. Nell’ambito della cooperazione, il consorzio si dichiara disponibile a ricevere, fino a un massimo di 3 000 Mg all’anno, una parte dei rifiuti minerali da trattare nell’ambito dell’obbligo di recupero e di smaltimento a cui il Circondario è tenuto quale pubblico potere. I quantitativi che il consorzio è tenuto a ricevere dipendono dalle capacità di quest’ultimo e i loro dettagli sono concordati dagli interessati, tenuto conto dei loro rispettivi interessi.

Articolo 3

Condizioni di consegna

1. Il consorzio si obbliga a non consegnare all'impianto TBM di Linkenbach più di 50 Mg dei rifiuti di cui all'articolo 2 per ogni giorno feriale (dal lunedì al venerdì). Le parti convengono che il quantitativo annuale che il consorzio deve consegnare è di 10 000 Mg; per il 2018, il quantitativo, pro rata, è di circa 4 000 Mg. Il Circondario può non accettare rifiuti che non corrispondono alla definizione contenuta all'articolo 2, paragrafo 1, di concerto con il consorzio.

Il tonnello di cui alla seconda frase [del paragrafo 1] costituisce un quantitativo previsionale, la cui quantità effettivamente trattata può discostarsi del 15%, al rialzo o al ribasso, senza che ciò incida sulla remunerazione (articolo 5, paragrafo 1).

(...)

Articolo 4

Gestione dell'impianto TBM di Linkenbach

1. Il Circondario gestisce l'impianto di trattamento, di recupero e di smaltimento nell'impianto TBM di Linkenbach nel rispetto delle vigenti disposizioni delle decisioni di autorizzazione.

(...)

3. Il trattamento nell'impianto TBM di Linkenbach produce residui da mettere in discarica che costituiscono il 46% dei materiali di input, che il consorzio riprende conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase.

Articolo 5

Remunerazione

1. Per il trattamento dei rifiuti residui, il consorzio versa al Circondario una remunerazione, che dipende dal quantitativo di rifiuti trattato, attraverso un rimborso spese senza presa in

considerazione di un margine di profitto per le spese correnti di funzionamento. I dettagli sono stabiliti all'interno di un inquadramento retributivo distinto.

2. Se il quantitativo minimo di rifiuti di 8 500 Mg all'anno stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, non è raggiunto, il consorzio è obbligato a versare per la differenza tra il quantitativo realmente consegnato e 8 500 Mg all'anno una compensazione in funzione del tonnello. L'importo di tale compensazione è poi determinato di concerto tra le parti, tenendo conto segnatamente della clausola di lealtà stipulata all'articolo 10 della presente convenzione. Al momento di tale determinazione, si tiene conto in particolare delle spese che il Circondario non ha dovuto sostenere e dei quantitativi trattati per conto di terzi. Il Circondario non ha alcun obbligo di ricerca al fine di procurarsi rifiuti da trattare per compensare il quantitativo di rifiuti mancante. Se il Circondario si trova nell'impossibilità di sfruttare le capacità disponibili e se non può diminuire le spese generate dall'impianto, la remunerazione pattuita all'articolo 5, paragrafo 1, è dovuta come compensazione per il quantitativo di rifiuti mancante. In caso di superamento del quantitativo massimo di rifiuti (11 500 Mg all'anno), le parti, seguendo l'idea di principio sopra descritta, converranno l'adeguamento della remunerazione per il quantitativo eccedente 11 500 Mg.

Articolo 6

Durata della presente convenzione

1. La presente convenzione, una volta approvata da [l'autorità competente], entra in vigore il giorno della pubblicazione, probabilmente il 1° ottobre 2018.

2. Essa ha una durata di dieci anni. Può essere prolungata, per due volte, di comune accordo, almeno un anno prima della data di cessazione prevista, per una durata, ogni volta, di due anni. Altrimenti, essa viene a cessare automaticamente senza che sia necessaria una risoluzione.

(...)

Articolo 8

Rete di assistenza reciproca

Nel caso in cui, a motivo di una turbativa temporanea del funzionamento, di una revisione dell'impianto o di altri eventi rientranti nella responsabilità del Circondario, nell'impianto TBM di Linkenbach, i rifiuti residui non potessero essere trattati, il Circondario ha istituito con i gestori di altri impianti una rete di assistenza reciproca. Ha il diritto di trasportare in tal caso i rifiuti residui del consorzio verso tali impianti della rete di assistenza reciproca e di farveli trattare oppure di garantirne il recupero o lo smaltimento in altro modo. L'eventuale costo aggiuntivo è sostenuto dal Circondario.

Il Circondario si consulta con il consorzio specificamente e nei singoli casi in merito al recupero o allo smaltimento – discostandosi eventualmente da quanto previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, prima e seconda frase, della presente convenzione – dei rifiuti residui in tali impianti. Le parti possono concordare la sospensione degli obblighi reciproci in applicazione dell'articolo 7 anche in un caso rientrante nell'articolo 8, prima frase.

Articolo 9

Stoccaggio provvisorio

Nel caso di evento rientrante nell'articolo 8, paragrafo 1, il consorzio, nell'ambito della reciprocità della presente convenzione, prima di ricorrere alla rete di assistenza reciproca deposita provvisoriamente – nei limiti del possibile e a proprie spese – su un terreno che gli appartiene i rifiuti che deve consegnare. Quando l'ostacolo viene meno, le parti recuperano l'esecuzione dei loro obblighi, tenendo debitamente conto delle loro rispettive capacità. L'obbligo di stoccaggio provvisorio è subordinato alla concessione, per il terreno del consorzio, dell'autorizzazione a titolo della regolamentazione di tutela contro le emissioni.

Articolo 10

Obbligo di leale cooperazione

Le parti si obbligano a cooperare sempre in totale fiducia e lealmente ai fini della realizzazione degli obiettivi perseguiti mediante la presente convenzione e a tenersi sempre reciprocamente informate su ogni sviluppo e ogni modifica idonea a incidere sull'esecuzione della presente convenzione.

(...)».

10 Dopo aver invano proposto un reclamo contro tale convenzione che costituiva, a suo avviso, un'aggiudicazione diretta illecita di un appalto pubblico, la Remondis, che è una società privata attiva nel settore del trattamento dei rifiuti, ha presentato ricorso, il 3 dicembre 2018, dinanzi alla Vergabekammer Rheinland-Pfalz (commissione per gli appalti pubblici del Land Renania-Palatinato, Germania).

11 Con decisione del 6 marzo 2019 la Vergabekammer Rheinland-Pfalz (commissione per gli appalti pubblici del Land Renania-Palatinato) ha dichiarato il ricorso irricevibile, in quanto la convenzione di cui trattasi nel procedimento principale costituiva una cooperazione tra due amministrazioni aggiudicatrici rientrante nell'ambito dell'articolo 108, paragrafo 6, del GWB e dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 e, in quanto tale, non poteva formare oggetto di un ricorso.

12 Tale organo giurisdizionale ha segnatamente rilevato che il consorzio si è obbligato a consegnare annualmente un quantitativo, fissato in 10 000 Mg, di rifiuti residui al Circondario, affinché quest'ultimo li tratti nell'impianto TBM di Linkenbach. Attraverso tale trattamento meccanico e biologico, il Circondario riuscirebbe a fare in modo che una parte dei rifiuti sia recuperata e che il loro volume sia significativamente ridotto. Il consorzio, dal canto suo, si sarebbe impegnato attraverso la convenzione di cui al procedimento principale, a riprendere i residui da mettere in discarica, che rappresentano circa il 46% dei materiali di input, e a smaltirli sotto la propria responsabilità. Le due parti avrebbero così contratto obblighi sinallagmatici, circostanza che dimostrerebbe la sussistenza di una cooperazione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 6, del GWB e dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24. Inoltre, all'articolo 9 di tale convenzione, le parti avrebbero stabilito che, nei casi rientranti nell'articolo 8 di detta convenzione, il consorzio, nei limiti del possibile, depositerà i rifiuti a proprie spese su un terreno di sua proprietà, prima di ricorrere a una rete di assistenza reciproca. Il consorzio assumerebbe pertanto un obbligo di immagazzinare i rifiuti in modo provvisorio in caso di mancata esecuzione imputabile al Circondario, circostanza che contribuirebbe a contraddistinguere l'esistenza di una cooperazione, ai sensi di dette disposizioni.

13 La Remondis ha presentato ricorso avverso la decisione della Vergabekammer Rheinland-Pfalz (commissione per gli appalti pubblici del Land Renania-Palatinato) dinanzi al giudice del rinvio, l'Oberlandesgericht Koblenz (Tribunale superiore del Land, Coblenza, Germania). A sostegno di tale ricorso, essa afferma che la cooperazione fondata sul concetto cooperativistico è assente e che la situazione di cui al procedimento principale costituisce un appalto pubblico che deve essere oggetto di un bando di gara.

14 Il giudice del rinvio rileva, in via preliminare, che il valore dell'appalto di cui al procedimento principale, di circa 1 milione di euro all'anno, supera la soglia oltre la quale è possibile presentare un ricorso, che ammonta a EUR 221 000. Inoltre, la convenzione di cui

trattasi nel procedimento principale avrebbe tutte le caratteristiche di un appalto pubblico. Tuttavia, se le condizioni enunciate all'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 e all'articolo 108, paragrafo 6, del GWB fossero soddisfatte, tale appalto pubblico non sarebbe soggetto né al diritto dell'Unione né al diritto nazionale relativi agli appalti pubblici.

15 La formulazione dell'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 non consentirebbe tuttavia di stabilire se la convenzione di cui al procedimento principale «stabilisca (...) 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» e, di conseguenza, se essa rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione sugli appalti pubblici. Inoltre, tale disposizione sarebbe oggetto d'interpretazioni divergenti da parte degli organi giurisdizionali tedeschi.

16 A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che la ricezione di rifiuti minerali da parte del consorzio, fissata a 3 000 Mg all'anno dall'articolo 2 della convenzione di cui al procedimento principale, fosse meramente teorica e destinata unicamente a dissimulare l'assenza di cooperazione. Lo stesso varrebbe per l'articolo 9 di tale convenzione, tenuto conto dei termini «nei limiti del possibile» contenuti in tale disposizione e del fatto che, fino a quel momento, il consorzio non avrebbe cercato di ottenere l'autorizzazione necessaria per uno stoccaggio provvisorio. Pertanto, il contenuto di detta convenzione si limiterebbe, in sostanza, all'obbligo del Circondario, in quanto fornitore, di pretrattare, dietro remunerazione, i rifiuti residui consegnati dal consorzio affinché la messa in discarica, che è la missione del consorzio, sia possibile.

17 Pertanto, anche se le parti della convenzione di cui trattasi nel procedimento principale perseguono entrambe l'interesse generale che consiste nel recuperare e nello smaltire i rifiuti, esse perseguirebbero tuttavia in tale ambito interessi propri distinti. Il consorzio dovrebbe svolgere una missione che gli è stata affidata dalla legge tedesca. Orbene, non disponendo di un impianto di trattamento meccanico-biologico, avrebbe richiesto l'assistenza del Circondario, il quale, in cambio, aumenterebbe la redditività del proprio impianto.

18 Secondo il giudice del rinvio, da tale considerazione non può dedursi che le condizioni enunciate all'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 non siano soddisfatte nei limiti in cui, ai sensi del considerando 33 di tale direttiva, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero «fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare», a condizione tuttavia che «la cooperazione [si fondi] su un concetto cooperativistico». Non si richiederebbe tuttavia 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 interessato.

19 Tali considerazioni lascerebbero un margine di interpretazione e non consentirebbero di stabilire né se due amministrazioni aggiudicatrici, entrambe incaricate della gestione dei rifiuti, cooperano, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva in parola, a motivo del solo fatto che si dividono la realizzazione di un compito concreto di recupero e di smaltimento dei rifiuti che spetta solo a una di esse, né se il consorzio «coopera all'esecuzione comune» di tale missione di recupero e di smaltimento dei rifiuti versando una remunerazione al Circondario affinché quest'ultimo esegua una parte del compito ad esso incombente.

20 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che il concetto «cooperativistico» richiede che il contributo di ciascuna parte vada oltre la sola esecuzione di un obbligo a cui essa è già tenuta o un «contributo» puramente finanziario. Una cooperazione presupporrebbe, di conseguenza, che ciascuna parte fornisca un contributo che, in assenza di accordo di cooperazione, non dovrebbe essere fornito da essa stessa, ma da una delle altre parti.

21 In tale contesto l'Oberlandesgericht Koblenz (Tribunale superiore del Land, Coblenza, Germania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della [direttiva 2014/24] debba essere interpretato nel senso che sussiste già cooperazione quando un'amministrazione aggiudicatrice, competente in via esclusiva per lo smaltimento dei rifiuti sul proprio territorio, non svolge essa stessa interamente una funzione di smaltimento dei rifiuti ad essa incombente sulla base del diritto nazionale e per la cui realizzazione sono necessarie diverse operazioni, bensì affida ad un'altra amministrazione aggiudicatrice indipendente, anch'essa responsabile dello smaltimento dei rifiuti sul proprio territorio, il compito di effettuare, a titolo oneroso, una delle operazioni necessarie».

Sulla questione pregiudiziale

22 Con la propria questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un'amministrazione aggiudicatrice, responsabile sul proprio territorio di una missione di interesse pubblico, non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un'altra amministrazione aggiudicatrice, che non dipende da essa e che è anch'essa responsabile di tale missione di interesse pubblico sul proprio territorio, di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie.

23 Occorre innanzitutto rilevare che la nozione di «cooperazione» contenuta all'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 non è definita da tale direttiva.

24 Conformemente a una giurisprudenza costante, 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 non solo dei termini di quest'ultima, ma altresì del contesto della disposizione stessa e della finalità perseguita dalla normativa in questione (v., in tal senso, sentenze del 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12; del 18 gennaio 1984, *Ekro*, 327/82, EU:C:1984:11, punto 11; del 19 settembre 2000, *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468, punto 43, nonché del 21 marzo 2019, *Falck Rettungsdienste e Falck*, C-465/17, EU:C:2019:234, punto 28).

25 Dall'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 emerge che un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva quando 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.

26 La formulazione stessa di tale disposizione pone così la nozione di «cooperazione» al centro del meccanismo di esclusione previsto da tale disposizione.

27 È irrilevante, a tal riguardo, che il testo definitivo dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 non faccia più riferimento, a differenza dell'articolo 11, paragrafo 4, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici del 20 dicembre 2011 [COM(2011) 896 definitivo], al requisito di «un'autentica cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti».

28 Infatti, tranne nel caso in cui si consideri che l'intenzione del legislatore dell'Unione fosse quella d'instaurare un meccanismo basato su una cooperazione non autentica o d'ignorare l'effetto utile della cooperazione orizzontale tra amministrazioni aggiudicatrici, occorre rilevare che il requisito di «un'autentica cooperazione» emerge dalla precisazione, enunciata al considerando 33, terzo comma, della direttiva 2014/24, secondo cui la cooperazione deve «fondarsi su un concetto cooperativistico». Una siffatta formulazione, all'apparenza tautologica, deve essere interpretata nel senso di rinviare al requisito di effettività della cooperazione così stabilita o attuata.

29 Ne consegue che la partecipazione congiunta di tutte le parti dell'accordo di cooperazione è indispensabile per garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati e che tale condizione non può essere considerata soddisfatta qualora l'unico contributo di talune controparti contrattuali si limiti a un mero rimborso spese, come quello previsto all'articolo 5 della convenzione di cui al procedimento principale.

30 Peraltro, se un siffatto rimborso spese fosse di per sé sufficiente a contraddistinguere una «cooperazione», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, nessuna distinzione potrebbe essere stabilita tra una siffatta «cooperazione» e un «appalto pubblico» che non è coperto dall'esclusione prevista da tale disposizione.

31 Tale interpretazione della nozione di «cooperazione», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, di tale direttiva, è peraltro corroborata dal considerando 31, secondo comma, della direttiva in parola il quale enuncia che 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 pubblici.

32 Inoltre, la conclusione di un accordo di cooperazione tra enti nell'ambito del settore pubblico deve costituire la conclusione di un'iniziativa di cooperazione tra le parti di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2009, Commissione/Germania, C-480/06, EU:C:2009:357, punto 38). L'elaborazione di una cooperazione tra enti nell'ambito del settore pubblico presenta, infatti, una dimensione intrinsecamente collaborativa, che è assente in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico rientrante nelle norme previste dalla direttiva 2014/24.

33 Pertanto, la preparazione di un accordo di cooperazione presuppone che gli enti del settore pubblico che intendono concludere un siffatto accordo definiscano in comune le loro esigenze e le soluzioni da fornire a queste ultime. Invece, una siffatta fase di valutazione e di definizione delle esigenze è, di norma, unilaterale nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico ordinario. In quest'ultima ipotesi l'amministrazione aggiudicatrice si limita, infatti, a indire una gara d'appalto che indichi i requisiti che essa stessa ha stabilito.

34 Ne consegue che la sussistenza di una cooperazione tra enti nell'ambito del settore pubblico si fonda su una strategia, comune ai partner di tale cooperazione, e richiede che le amministrazioni aggiudicatrici uniscano i loro sforzi per fornire servizi pubblici.

35 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che l'accordo concluso tra il consorzio e il Circondario non rivela alcuna forma di cooperazione tra tali controparti contrattuali. Infatti,

il giudice del rinvio ha rilevato, in sostanza, che solo la clausola contenuta all'articolo 2, paragrafo 3, della convenzione di cui al procedimento principale può dare luogo allo sviluppo di una cooperazione tra le parti contraenti. Tuttavia, dopo che le parti contraenti hanno sostenuto che tale clausola costituiva una dichiarazione d'intenti, il consorzio ha espressamente riconosciuto, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Vergabekammer Rheinland-Pfalz (commissione per gli appalti pubblici del Land Renania-Palatinato) che detta clausola era priva di oggetto.

36 Inoltre, dal fascicolo di cui dispone la Corte non sembra emergere che la conclusione della convenzione di cui trattasi nel procedimento principale costituisca la conclusione di un'iniziativa di cooperazione tra il consorzio e il Circondario, circostanza che spetterà tuttavia al giudice del rinvio verificare.

37 Infine, né il fatto che, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, e all'articolo 4, paragrafo 3, della convenzione di cui al procedimento principale, il consorzio debba riprendere i rifiuti residui, al fine di metterli in discarica, i quali corrispondono al 46% dei materiali di input, né la circostanza che la remunerazione del Circondario, in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, di tale convenzione, assume unicamente la forma di un rimborso spese senza presa in considerazione di un margine di profitto per le spese correnti di funzionamento, possono essere sufficienti per dimostrare l'esistenza di un'autentica cooperazione tra il consorzio e il Circondario.

38 Pertanto, la convenzione di cui al procedimento principale sembra avere unicamente ad oggetto l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di una remunerazione. In tali circostanze, e fatta salva una verifica da parte del giudice del rinvio, l'appalto pubblico di cui al procedimento principale non sarebbe interessato dall'esclusione prevista dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24.

39 Alla luce di tutto quanto precede, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un'amministrazione aggiudicatrice, responsabile sul proprio territorio di una missione di interesse pubblico, non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un'altra amministrazione aggiudicatrice, che non dipende da essa e che è anch'essa responsabile di tale missione di interesse pubblico sul proprio territorio, di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie.

Sulle spese

40 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:

L'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), 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 non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un'amministrazione aggiudicatrice, responsabile sul proprio territorio di una missione di interesse pubblico, non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un'altra amministrazione aggiudicatrice, che non dipende da essa e che è anch'essa responsabile di tale missione di interesse pubblico sul proprio territorio, di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie.