

Corte di giustizia dell'Unione Europea

Quarta Sezione

Sentenza 10 luglio 2025

Presidente: Jarukaitis - Relatore: Jääskinen

«Rinvio pregiudiziale - Procedure di affidamento dei contratti di concessione - Direttiva 2014/23/UE - Articolo 4, paragrafo 2 - Servizi non economici d'interesse generale - Articolo 19 - Servizi sociali e altri servizi specifici - Ambito di applicazione di tali disposizioni - Attività di gestione di una farmacia».

Nella causa C-715/23, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, Slovenia), con decisione del 23 novembre 2023, pervenuta in cancelleria il 23 novembre 2023, nel procedimento Farmacija d.o.o. contro Občina Benedikt, con l'intervento di: MN.

[...]

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 19 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Farmacija d.o.o., una società a responsabilità limitata, e l'Občina Benedikt (comune di Benedikt, Slovenia) in merito al rilascio da parte di quest'ultimo di un'autorizzazione alla gestione di una succursale di una farmacia sul suo territorio senza previa pubblicazione di un bando di concessione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3. I considerando 6 e 36 della direttiva 2014/23 sono così formulati:

«(6) È opportuno ricordare che gli Stati membri sono liberi di decidere, in conformità ai principi del TFUE in materia di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e libera circolazione delle persone, di organizzare la prestazione di servizi come servizi di interesse economico generale o come servizi non economici di interesse generale ovvero come una combinazione di tali servizi. (...) Inoltre, la presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi di interesse economico generale o le sovvenzioni concesse dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale, in conformità delle norme dell'Unione sulla concorrenza. È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

(...)

(36) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare se i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. (...) È pertanto opportuno 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"). (...).

4. L'articolo 1 della direttiva citata, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», ai suoi paragrafi da 1 a 4 enuncia quanto segue:

«1. La presente direttiva stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non è inferiore alla soglia indicata all'articolo 8.

(...)

4. Gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per l'esecuzione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori e che non prevedono una remunerazione a fronte di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano dall'ambito di applicazione della presente direttiva».

5. L'articolo 4 della direttiva stessa, dal titolo «Libertà di definire servizi di interesse economico generale», prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti. Parimenti, la presente direttiva non incide sulle modalità di organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale da parte degli Stati membri.

2. I servizi non economici d'interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva».

6. L'articolo 5, paragrafo 1, della medesima direttiva dispone quanto segue:

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

1) (...)

b) "concessione di servizi": si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

7. L'articolo 19 della direttiva 2014/23, intitolato «Servizi sociali e altri servizi specifici», così recita:

«Le concessioni per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati nell'allegato IV che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva sono soggette esclusivamente agli obblighi previsti dall'articolo 31, paragrafo 3, e dagli articoli 32, 46 e 47».

8. L'allegato IV di tale direttiva, intitolato «Servizi di cui all'articolo 19», menziona i servizi sanitari, sociali e servizi correlati, tra i quali figurano i servizi corrispondenti ai codici da 85000000-9 a 85323000-9 della nomenclatura Common Procurement Vocabulary (CPV), adottata in forza del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) (GU 2002, L 340, pag. 1), tra cui i servizi farmaceutici, che rientrano nel codice 85149000-5.

Diritto sloveno

Lo ZNKP

9. L'articolo 2 dello Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (legge relativa a taluni contratti di concessione) (Uradni list RS, n. 9/2019), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: lo «ZNKP»), al suo punto 18 così dispone:

«Si intende per "servizi non economici d'interesse generale": i servizi non economici che, per legge, sono forniti come servizi di interesse generale e che non sono offerti sul mercato dietro corrispettivo, che sono pertanto soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico».

10. L'articolo 9 di detta legge prevede quanto segue:

«La presente legge si applica ai contratti di concessione il cui valore stimato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (...), è pari o superiore al valore previsto all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE».

11. L'articolo 10 della medesima legge così recita:

«Alle concessioni disciplinate dalla presente legge e da leggi speciali si applicano le disposizioni della presente legge nonché le disposizioni delle leggi speciali, laddove esse non siano contrarie alla presente legge».

12. L'articolo 11 della stessa legge, al suo paragrafo 1, così dispone:

«La presente legge non si applica a:

1. concessioni per servizi non economici d'interesse generale (...)».

13. L'articolo 15 dello ZNKP prevede quanto segue:

«Alle concessioni per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati nell'allegato IV della direttiva 2014/23/UE si applicano le disposizioni della presente legge che disciplinano l'obbligo di predisporre atti preparatori, l'obbligo di pubblicazione degli avvisi di cui agli articoli 35 e 40 della presente legge nonché la tutela giuridica nelle procedure di selezione del concessionario ai sensi della presente legge».

Legge sull'assistenza sanitaria

14. L'articolo 2 dello Zakon o zdravstveni dejavnosti (legge sull'assistenza sanitaria) (Uradni list RS, n. 9/92), nella versione applicabile al procedimento principale, così dispone:

«L'assistenza sanitaria è prestata ai livelli primario, secondario e terziario.

L'assistenza sanitaria primaria comprende l'assistenza sanitaria di base e l'attività farmaceutica».

15. L'articolo 3 di detta legge prevede quanto segue:

«I prestatori di assistenza sanitaria sono persone fisiche e giuridiche, nazionali ed estere, che hanno ottenuto dal Ministero della Salute l'autorizzazione a prestare assistenza sanitaria.

Il servizio sanitario pubblico comprende i servizi sanitari la cui prestazione continua e regolare è garantita, nell'interesse pubblico, dallo Stato e dagli enti locali e che, sulla base del principio di solidarietà e in conformità alle norme che disciplinano l'assistenza sanitaria e l'assicurazione sanitaria, sono garantiti come diritti derivanti dall'assicurazione sanitaria obbligatoria e sono finanziati, in tutto o in parte, mediante risorse pubbliche, provenienti principalmente dall'assicurazione sanitaria obbligatoria. I servizi sanitari di cui alla frase precedente, quali servizi non economici di interesse generale, devono essere forniti da prestatori di assistenza sanitaria senza scopo di lucro, in modo tale che l'eccedenza delle entrate rispetto alle spese sia destinata allo svolgimento e allo sviluppo dell'assistenza sanitaria».

16. L'articolo 20 di detta legge, al suo primo comma, enuncia quanto segue:

«L'attività farmaceutica è esercitata conformemente ad una legge speciale. Alle questioni non disciplinate da una legge speciale si applica la presente legge».

Legge sull'attività farmaceutica

17. L'articolo 1 dello Zakon o zdravstveni dejavnosti (legge sull'attività farmaceutica) (Uradni list RS, n. 85/16), nella versione applicabile al procedimento principale, è così formulato:

«La presente legge disciplina lo scopo, il contenuto e le condizioni di esercizio dell'attività farmaceutica, l'organizzazione, le condizioni e le procedure per il rilascio e per l'esercizio delle concessioni, i professionisti del settore farmaceutico e le loro associazioni professionali, l'attività farmaceutica on-line e la vigilanza».

18. L'articolo 2 di tale legge, al suo paragrafo 1, prevede quanto segue:

«L'attività farmaceutica ha lo scopo di garantire un approvvigionamento efficiente e di qualità di medicinali e di altri prodotti a supporto delle terapie mediche e della tutela della salute, nonché di garantire consulenza ai pazienti e agli operatori sanitari in ordine al loro uso sicuro, corretto ed efficace».

19. L'articolo 4 di detta legge, al suo paragrafo 1, punto 8, enuncia quanto segue:

«[Si intende per] prestatore di attività farmaceutica: una persona fisica o giuridica titolare di una concessione per l'esercizio di un'attività farmaceutica conformemente alla presente legge, un ente pubblico farmaceutico, un ospedale o altri prestatori ai sensi della presente legge».

20. L'articolo 5 della medesima legge così dispone:

«1. L'attività farmaceutica è un servizio sanitario pubblico che garantisce la fornitura continua e regolare di medicinali alla popolazione e agli operatori sanitari nonché il trattamento farmaceutico dei pazienti.

2. L'attività farmaceutica si svolge a livello primario, secondario e terziario dell'assistenza sanitaria.

3. Il piano di ripartizione delle farmacie, ai sensi della presente legge, è garantito a livello primario dal comune o da più comuni limitrofi congiuntamente e, a livello secondario e terziario, dallo Stato».

21. L'articolo 10 della legge sull'attività farmaceutica, nella versione applicabile alla controversia principale, prevede quanto segue ai paragrafi da 2 a 4 e 7:

«2. Una succursale di farmacia può esercitare la sua attività solo sotto il controllo professionale della farmacia che l'ha organizzata. Il gestore della farmacia che ha organizzato la succursale è responsabile del suo esercizio.

3. L'autorizzazione per la gestione di una succursale di farmacia è rilasciata dal comune sul cui territorio è situata la succursale, previo parere della ["Lekarniška zbornica Slovenije" (ordine sloveno dei farmacisti)] e con l'accordo del Ministero.

4. L'autorizzazione per la gestione di una succursale di farmacia può anche essere rilasciata per una durata limitata o per un determinato periodo dell'anno (stagione turistica).

(...)

7. Una succursale di farmacia inizia a esercitare la sua attività farmaceutica solo una volta ricevuta l'autorizzazione di cui all'articolo 67, primo comma, della presente legge».

22. L'articolo 15 di tale legge, al suo paragrafo 1, enuncia quanto segue:

«Lo svolgimento dell'attività farmaceutica è finanziato mediante risorse pubbliche e private. Le risorse pubbliche di cui alla frase precedente comprendono, in particolare:

- i pagamenti per prestazioni fornite nell'ambito dell'attività farmaceutica sulla base di contratti conclusi con gli enti di assicurazione sanitaria;

- i pagamenti da stanziamenti di bilancio;

- le risorse proprie».

23. L'articolo 27 di detta legge, al suo paragrafo 1, così dispone:

«Un ente pubblico farmaceutico a livello primario è istituito nel proprio territorio da un comune ovvero congiuntamente da più comuni limitrofi, previo parere dell'ordine competente e con l'accordo del Ministero».

24. L'articolo 39 della medesima legge, ai paragrafi 1 e 2, prevede quanto segue:

«1. Per l'esercizio di un'attività farmaceutica a livello primario può essere rilasciata una concessione, alle condizioni previste dalla presente legge, ad una persona fisica esercente l'attività farmaceutica ovvero a una persona giuridica nella quale l'esercente l'attività farmaceutica, che ne sia anche il dirigente o l'organo direttivo, detenga una partecipazione superiore al 50% del capitale sociale (in prosieguo: il "concessionario").

2. Il concessionario organizza le farmacie o le succursali di farmacia come sue unità organizzative per l'esercizio dell'attività farmaceutica nelle zone per le quali è titolare di una concessione o di un'autorizzazione per la gestione di una succursale di farmacia, conformemente al piano di ripartizione delle farmacie a livello primario, con riserva del parere preventivo del competente ordine e dell'accordo del Ministero».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

25. L'11 marzo 2022 il comune di Benedikt ha rilasciato a MN, senza previa pubblicazione di un bando di concessione, un'autorizzazione a tempo indeterminato per la gestione di una farmacia sul suo territorio.

26. La Farmacija ha presentato una domanda di riesame di tale autorizzazione dinanzi al comune di Benedikt. Essa ha ritenuto, in sostanza, che il comune in parola avesse rilasciato una concessione per l'esercizio di un'attività farmaceutica senza che fosse stata rispettata la procedura applicabile, e ciò in violazione della direttiva 2014/23.

27. Il comune di Benedikt ha respinto l'istanza di riesame senza procedere a un esame nel merito, ritenendo che la Farmacija non godesse di tutela giuridica nell'ambito del procedimento preliminare al riesame né nel procedimento di riesame propriamente detto. Tale comune ritiene quindi che il rilascio di un'autorizzazione per la gestione di una succursale di farmacia non costituisca, in sostanza, l'aggiudicazione di una concessione di servizi.

28. La Farmacija ha proposto ricorso avverso tale decisione, che è stato deferito alla Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, Slovenia), che è il giudice del rinvio. La Farmacija ha ribadito dinanzi a tale commissione la posizione secondo cui, rilasciando l'autorizzazione di concessione di servizi senza seguire la procedura stabilita dallo ZNKP e dalla direttiva 2014/23, il comune di Benedikt aveva violato tali testi.

29. Il giudice del rinvio ritiene che l'autorizzazione all'esercizio di una succursale di farmacia rilasciata dal comune di Benedikt corrisponda all'aggiudicazione di una concessione per l'esercizio di un'attività farmaceutica. Tale giudice nutre tuttavia dubbi quanto alla questione se un servizio di esercizio di un'attività farmaceutica rientri nell'ambito di applicazione della

direttiva 2014/23. Più in particolare, esso si chiede se un siffatto servizio debba essere considerato un servizio non economico d'interesse generale o un servizio d'interesse economico generale.

30. Al riguardo il giudice del rinvio rileva, da un lato, che il legislatore sloveno ha previsto che l'assistenza sanitaria, di cui fa parte l'attività farmaceutica, costituisce un servizio non economico d'interesse generale. Secondo tale giudice, è necessario prendere in considerazione il ruolo essenziale svolto dalle farmacie nella sanità pubblica, nonché il loro finanziamento, che le pone in un rapporto privilegiato con lo Stato e le distingue da altri operatori economici.

31. D'altro lato, detto giudice osserva che la Corte ha già dichiarato, nella sentenza del 14 luglio 2022, *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:559), che le prestazioni di servizi fornite dietro retribuzione costituiscono attività economiche. Esso rileva che, in forza della normativa nazionale, i prestatori di servizi nell'ambito delle farmacie sono retribuiti con fondi provenienti dall'assicurazione sanitaria obbligatoria, ma anche con quelli provenienti dagli utenti.

32. Peraltro, nei limiti in cui i servizi nell'ambito delle farmacie, come quelli di cui trattasi nella controversia di cui è investito, non possano essere considerati costitutivi di un servizio non economico d'interesse generale per la ragione che i prestatori di tali servizi percepiscono una remunerazione, il che farebbe rientrare detti servizi nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23, il giudice del rinvio si chiede se gli stessi servizi possano rientrare nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici», di cui all'articolo 19 della direttiva medesima.

33. In tale contesto, la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se il servizio attinente all'esercizio dell'attività farmaceutica, avente essenzialmente ad oggetto la fornitura all'utente di medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e non soggetti a prescrizione medica, unitamente alla consulenza all'utente in vista di un utilizzo corretto e sicuro dei medicinali stessi, possa essere qualificato come "servizio non economico d'interesse generale" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23.

2. Se il servizio attinente all'esercizio dell'attività farmaceutica, avente essenzialmente ad oggetto la fornitura all'utente di medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e non soggetti a prescrizione medica, unitamente alla consulenza all'utente in vista di un utilizzo corretto e sicuro dei medicinali stessi, possa essere qualificato alla stregua dei servizi sociali e altri servizi specifici, ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2014/23».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

34. Il governo sloveno ritiene che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici) non sia ricevibile, in quanto tale commissione non è, in forza delle disposizioni del diritto nazionale,

l'autorità competente a conoscere della controversia di cui al procedimento principale e non ha, pertanto, la qualità di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

35. A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, la qualità di «giurisdizione» dell'organo del rinvio dipende da una serie di elementi, quali il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (sentenza dell'8 giugno 2017, *Medisanus*, C-296/15, EU:C:2017:431, punto 33 e giurisprudenza citata).

36. Nel caso di specie, occorre ricordare che la Corte ha già avuto modo di constatare, nella sentenza dell'8 giugno 2017, *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431), che la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici) rispondeva ai criteri necessari per essere considerata una «giurisdizione nazionale» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

37. Tale considerazione non è stata messa in discussione dalla Corte nelle sue sentenze del 10 settembre 2020, *Tax-Fin-Lex* (C-367/19, EU:C:2020:685), e del 10 novembre 2022, *SHARENGO* (C-486/21, EU:C:2022:868), nel rispondere a talune questioni pregiudiziali anch'esse sollevate dalla Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici).

38. Orbene, il governo sloveno sostiene che la presente causa si distingue da quelle in cui la Corte ha già riconosciuto a tale commissione la qualità di giurisdizione, dal momento che quest'ultima non è competente a statuire sul procedimento principale, il che implicherebbe l'assenza, in capo a detta commissione, della qualità di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

39. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, da un lato, non spetta alla Corte né mettere in discussione la valutazione del giudice del rinvio relativa alla ricevibilità del ricorso principale, che rientra, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, nella competenza del giudice nazionale, né verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata conformemente alle norme nazionali disciplinanti l'organizzazione giudiziaria e le procedure giurisdizionali. Infatti, la Corte deve attenersi al provvedimento di rinvio emesso da un giudice di uno Stato membro, fintantoché questo provvedimento non sia stato revocato a seguito dell'esperimento di rimedi giurisdizionali eventualmente previsti dal diritto nazionale [v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2020, *Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani)*, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 61, e del 30 settembre 2020, *CPAS de Liège*, C-233/19, EU:C:2020:757, punto 36 e giurisprudenza citata].

40. D'altro lato, secondo giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità della futura decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Ne consegue che le questioni

vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza e che, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è quindi possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 25 febbraio 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė*, C-146/23 e C-374/23, EU:C:2025:109, punto 37 e giurisprudenza citata).

41. Nel caso di specie, occorre rilevare che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare i limiti della propria competenza. Peraltro, occorre altresì constatare che le questioni sollevate da tale giudice presentano una relazione con l'oggetto della controversia principale, che nessuna di esse è di natura ipotetica e che la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile a dette questioni ai sensi della citata giurisprudenza della Corte.

42. Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulla prima questione

43. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23 debba essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro di tali medicinali, rientra nella nozione di «servizi non economici d'interesse generale» di cui a tale disposizione.

44. Al fine di rispondere a tale questione, occorre interpretare la nozione di «servizi non economici d'interesse generale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23, che determina l'ambito di applicazione della direttiva stessa escludendo detti servizi. Infatti, dalla formulazione di tale disposizione, letta alla luce del considerando 6 della direttiva in parola, si evince che i «servizi non economici d'interesse generale» non rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

45. Occorre rilevare al riguardo che, da un lato, la nozione di «servizi non economici d'interesse generale» non è stata definita né nel Trattato FUE, né nel diritto derivato, in particolare nella direttiva 2014/23.

46. D'altro lato, si deve constatare che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23 non contiene neppure alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per determinare il senso e la portata della nozione di «servizi non economici d'interesse generale».

47. Orbene, secondo una giurisprudenza costante della Corte, dall'imperativo tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione di diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e

della sua portata devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione europea, di un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 18 gennaio 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punto 11, e del 13 marzo 2025, APS Beta Bulgaria e Agentsia za kontrol na prosrocheni zadalzhenia, C-337/23, EU:C:2025:183, punto 49 e giurisprudenza citata).

48. Pertanto, la questione se i servizi forniti nell'ambito dell'attività di una farmacia costituiscano servizi non economici d'interesse generale, ai sensi della normativa dell'Unione, rientra nell'ambito del diritto dell'Unione. Di conseguenza, la classificazione, effettuata dal legislatore nazionale, di una siffatta attività come riconducibile ad un servizio non economico d'interesse generale, evidenziata dal governo sloveno, non può essere determinante (v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 40, e del 14 luglio 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punto 55 nonché giurisprudenza citata).

49. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 59, 61 e 62 delle sue conclusioni, il buon funzionamento del mercato interno dell'Unione, che comprende, tra l'altro, la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento, come emerge dall'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, può essere assicurato solo grazie a una comprensione uniforme della nozione di «servizi non economici d'interesse generale». In caso contrario, vi sarebbe un rischio di applicazione eterogenea delle pertinenti norme del diritto dell'Unione, il che potrebbe condurre ad una frammentazione del mercato interno. Pertanto, tenuto conto del fatto che le modalità dell'attività farmaceutica possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, a motivo delle specificità della normativa nazionale applicabile, la qualificazione giuridica della sua natura da parte degli Stati membri non può essere determinante. Di conseguenza, la competenza degli Stati membri a fornire, affidare e organizzare servizi non economici di interesse generale, quale menzionata al considerando 6 e all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/23 e come prevista all'articolo 2 del protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale (GU 2012, C 326, pag. 308), allegato al Trattato FUE, non può ostare a un'interpretazione autonoma di tale nozione.

50. Quanto alla definizione della nozione di «servizi non economici d'interesse generale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23, occorre rilevare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, che tale nozione comprende due elementi cumulativi. Un siffatto servizio deve, in primo luogo, essere fornito a fini di interesse generale e deve, in secondo luogo, presentare un carattere non economico. Pertanto, per stabilire se i servizi delle farmacie rientrano nell'ambito di applicazione della disposizione citata, occorre verificare se essi presentino o meno carattere economico.

51. A tal riguardo, poiché la nozione di «servizi non economici d'interesse generale» compare nella direttiva 2014/23, essa deve essere interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte e, più in particolare, di quella relativa al rispetto delle libertà sancite nel Trattato FUE nonché ai principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il reciproco riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza che devono essere garantiti in forza di tale direttiva, la cui base giuridica comprende l'articolo 53, paragrafo 1, e gli articoli 62 e 114 TFUE.

52. In particolare, la nozione di «servizi», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23 deve essere interpretata alla luce della libertà di prestazione di servizi sancita all'articolo 56 TFUE e il cui ambito di applicazione è limitato alle attività economiche (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punto 59). Inoltre, poiché tale nozione definisce la sfera d'applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE, essa non può essere interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenza dell'11 aprile 2000, Deliège, C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 52 e giurisprudenza citata).

53. Dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che una prestazione di servizi fornita dietro retribuzione costituisce un' «attività economica», fermo restando che la caratteristica essenziale della retribuzione risiede nel fatto che quest'ultima costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi, senza tuttavia che essa debba essere pagata dal beneficiario della stessa (v., in tal senso, sentenze del 1° febbraio 2017, Commissione/Ungheria, C-392/15, EU:C:2017:73, punto 100, e del 14 luglio 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punto 60).

54. Tali considerazioni sono avvalorate dal testo stesso della direttiva 2014/23. Invero, l'articolo 1 della direttiva citata, dal titolo «Oggetto e ambito di applicazione», precisa, in sostanza, che gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per l'esecuzione di compiti pubblici affidati da amministrazioni aggiudicatrici o da enti aggiudicatori agli operatori economici devono essere retribuiti per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva stessa.

55. Per quanto riguarda, in particolare, l'attività di una farmacia, la Corte ha precisato che essa costituisce l'esercizio di un'attività economica, rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE (sentenza del 19 dicembre 2019, Comune di Bernareggio, C-465/18, EU:C:2019:1125, punto 27 e giurisprudenza citata), e che un farmacista persegue l'obiettivo della realizzazione di utili, benché si presuma che egli gestisca la farmacia tenendo conto della sua formazione, della sua esperienza professionale e della responsabilità ad esso incombente in base alle regole normative o deontologiche (v., in tal senso, sentenza del 19 maggio 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e a., C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, punto 37).

56. Tale constatazione non può essere messa in discussione dagli argomenti sollevati dal governo sloveno, secondo cui l'attività lucrativa di una farmacia è meramente accessoria, è finanziata in parte con fondi pubblici e costituisce parte integrante del sistema sanitario, fondato sul principio di solidarietà. Infatti, l'unico fattore determinante per la qualificazione dell'attività di una siffatta farmacia come servizio avente carattere economico è quello secondo cui le prestazioni connesse all'attività di cui trattasi sono fornite dietro retribuzione.

57. Tenuto conto del fatto che, come risulta dalle considerazioni sopra svolte, i servizi forniti dalle farmacie non costituiscono servizi di carattere non economico, non è necessario, al fine di valutare se siffatti servizi rientrino nella nozione di «servizi non economici d'interesse generale» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23, verificare se essi siano forniti a fini di interesse generale.

58. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23 deve essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro dei medicinali stessi, non rientra nella nozione di «servizi non economici d'interesse generale» di cui a tale disposizione.

Sulla seconda questione

59. Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19 della direttiva 2014/23 debba essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro dei medicinali stessi, rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici», di cui al citato articolo 19.

60. Al riguardo, occorre rilevare che da un'analisi testuale dell'allegato IV della direttiva 2014/23 risulta che nella categoria dei «[s]ervizi sanitari, sociali e servizi correlati», contenuta in tale allegato, figurano i servizi corrispondenti ai codici da 85000000-9 a 85323000-9 della nomenclatura Common Procurement Vocabulary (CPV). Poiché i servizi farmaceutici corrispondono al codice CPV 85149000-5, detti servizi devono pertanto essere considerati come facenti parte dei servizi specifici, ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2014/23.

61. Inoltre, l'articolo 19 della direttiva 2014/23 prevede un regime particolare per le concessioni riguardanti i «servizi sociali e altri servizi specifici». Infatti, tale direttiva prevede un «regime alleggerito» per tali servizi, come precisato al suo considerando 36, dal momento che detti servizi sono esentati dall'applicazione integrale della direttiva stessa.

62. Pertanto, ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2014/23, solo gli obblighi previsti dall'articolo 31, paragrafo 3, nonché dagli articoli 32, 46 e 47 di quest'ultima si applicano alle concessioni per i servizi sociali e gli altri servizi specifici, il cui elenco è contenuto nell'allegato IV di tale direttiva. In particolare, da un lato, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono tenuti a rendere nota l'aggiudicazione prevista unicamente mediante un avviso di preinformazione che, conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva stessa, contiene le informazioni di cui all'allegato VI di quest'ultima. D'altro lato, gli avvisi di aggiudicazione delle concessioni, previsti all'articolo 32 della medesima direttiva, possono essere raggruppati su base trimestrale e devono contenere le informazioni di cui all'allegato VIII di quest'ultima qualora riguardino servizi siffatti.

63. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio, in un primo momento, stabilire se l'autorizzazione alla gestione di una farmacia, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, corrisponda a una concessione ai sensi della direttiva 2014/23 e, se del caso, se tale concessione sia soggetta al regime semplificato di aggiudicazione istituito dall'articolo 19 della stessa (v., in tal senso, sentenza del 1^o agosto 2022, Roma Multiservizi e Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punto 96).

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 19 della direttiva 2014/23 deve essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro di detti medicinali, rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici», di cui al citato articolo 19.

Sulle spese

65. 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.

P.Q.M.

la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, deve essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro dei medicinali stessi, non rientra nella nozione di «servizi non economici d'interesse generale», di cui a tale disposizione.

2) L'articolo 19 della direttiva 2014/23 deve essere interpretato nel senso che l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro di detti medicinali, rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici» di cui al citato articolo 19.