

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANDREA BIONDI
presentate il 3 luglio 2025 (1)

Causa C-210/24

**Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)
contro
Ayuntamiento de Ortuella**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Organo amministrativo competente in ambito di ricorsi relativi ad appalti pubblici della comunità autonoma dei Paesi Baschi, Spagna)]

« Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Appalto di servizi sociali alla persona – Appalto sotto soglia – Articolo 67 – Offerta economicamente più vantaggiosa – Criterio di aggiudicazione di natura sociale – Aumento dei salari del personale che esegue i servizi – Connessione con l'oggetto dell'appalto – Principi di proporzionalità e di non discriminazione – Articolo 28 – Diritto alla contrattazione collettiva »

I. Introduzione

1. La presente causa offre l'occasione alla Corte di affrontare la questione dell'utilizzazione degli appalti pubblici per il perseguimento di obiettivi orizzontali di pubblico interesse, in particolare per la promozione di obiettivi sociali. Gli appalti pubblici, che rappresentano una parte considerevole del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea (2), vengono sempre più riconosciuti come uno strumento strategico che può essere utilizzato, al di là del semplice acquisto di beni o servizi al miglior prezzo, per raggiungere obiettivi politici più ampi, in particolare obiettivi di natura sociale (Socially responsible Public Procurement) (3).

2. La direttiva 2014/24 (4), oggetto della domanda di interpretazione nel presente rinvio pregiudiziale, ha rafforzato, mediante diverse sue disposizioni, la possibilità di utilizzare gli appalti, per il raggiungimento di obiettivi di natura sociale. La presente causa concerne specificamente la facoltà – già riconosciuta in giurisprudenza e adesso codificata nell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 – per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare criteri concernenti aspetti sociali per l'aggiudicazione degli appalti.

3. La domanda di rinvio pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia riguardante un criterio di aggiudicazione (in prosieguo: il «criterio controverso») previsto nel capitolato relativo ad una procedura di appalto indetta dall'Ayuntamiento de Ortuella (Comune di

Ortuella, Spagna) concernente servizi di assistenza domiciliare a favore di famiglie e/o persone in difficoltà (5).

4. Il criterio di aggiudicazione controverso, denominato «[a]umento del coacervo delle retribuzioni», prevede che, prendendo come riferimento le retribuzioni salariali stabilite dalla convenzione collettiva del settore, si tenga conto per l'aggiudicazione dell'appalto delle retribuzioni salariali più elevate che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto (6). Il numero massimo di punti da attribuire a titolo del criterio controverso alle offerte che propongono un aumento percentuale del salario da applicare alle suddette persone è di 40 punti. Alle offerte che non propongono alcun aumento vengono assegnati 0 punti(7).

5. Tale criterio prevede inoltre che entro il termine massimo di un mese dalla conclusione del contratto d'appalto debbano essere definiti, previa negoziazione con i rappresentanti dei lavoratori, gli elementi nei quali si concretizza il suddetto aumento retributivo e che l'impresa aggiudicataria debba inoltre adoperarsi per concludere un accordo (denominato contratto collettivo del servizio di assistenza domiciliare di Ortuella) che disciplini le condizioni di lavoro del personale assegnato all'appalto.

6. L'Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (Associazione di imprese prestatrici di servizi di assistenza; in prosieguo: l'«AESTE») ha proposto un ricorso dinanzi all'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Organo amministrativo competente in ambito di ricorsi relativi ad appalti pubblici della Comunità autonoma dei Paesi Baschi, Spagna; in prosieguo: l'«OARC»), giudice del rinvio, chiedendo, in particolare, l'annullamento del criterio controverso.

7. Dubitando della compatibilità di tale criterio con diverse disposizioni di diritto dell'Unione, l'OARC ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se un criterio di aggiudicazione di un appalto di servizi come quello [in causa], che:

- tiene conto dell'aumento del coacervo delle retribuzioni oltre quanto previsto dall'accordo di settore applicabile che l'offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto e
- impone all'aggiudicatario di definire, previa contrattazione collettiva con i rappresentanti dei lavoratori, gli elementi nei quali si concretizza l'aumento retributivo e di adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile al personale assegnato all'appalto,

sia adeguato ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa come richiesto dall'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE,

sia in contrasto con la libera prestazione dei servizi o restringa la libera concorrenza in violazione dell'articolo 56 TFUE e delle direttive 2014/24/UE e 96/71/CE [(8)],

violi il diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto all'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

II. Analisi

8. Prima di affrontare nel merito ciascuna delle questioni sollevate nelle tre parti in cui si suddivide la questione pregiudiziale, occorre effettuare alcune osservazioni preliminari riguardo all'applicabilità delle disposizioni di diritto dell'Unione richiamate in tale questione, nonché riguardo alla competenza della Corte.

A. Osservazioni preliminari

9. Per ciò che riguarda, in primo luogo, il carattere di organo giurisdizionale dell'OARC ai sensi dell'articolo 267 TFUE, il quale è stato oggetto di dibattito nell'udienza tenutasi dinanzi alla Corte,

rilevo brevemente che esso è già stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza del 20 settembre 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752) (9).

10. Per ciò che riguarda, in secondo luogo, l'applicabilità della direttiva 2014/24 ad un appalto come quello in discussione nel procedimento principale, occorre innanzitutto rilevare che, come risulta dal paragrafo 3, detto appalto ha per oggetto la fornitura di servizi sociali di cui all'allegato XIV della direttiva 2014/24 (10). Ne consegue, da un lato, che tale direttiva è applicabile solo se il valore di detto appalto è pari o superiore alla soglia di EUR 750 000 prevista dal suo articolo 4, lettera d), e, dall'altro, che, se tale soglia fosse superata, l'appalto in questione sarebbe assoggettato al «regime alleggerito» (11) previsto agli articoli da 74 a 77 della suddetta direttiva.

11. Al riguardo, risulta dalla decisione di rinvio che l'appalto in causa presenta un valore stimato pari a EUR 166 250, quindi inferiore alla suddetta soglia. Ne consegue che la direttiva 2014/24 non è applicabile a tale appalto.

12. Il giudice del rinvio, che è il solo competente a interpretare il diritto nazionale nell'ambito del sistema di cooperazione giudiziaria istituito dall'articolo 267 TFUE, rileva, tuttavia, che, sebbene il valore dell'appalto sia inferiore alla soglia summenzionata, le disposizioni della direttiva 2014/24 sono state rese applicabili, in modo diretto e incondizionato, dal diritto nazionale a situazioni che, come quella dell'appalto in causa, di norma non rientrano nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva.

13. Tale giudice ha precisato che, come rilevato anche dal governo spagnolo, in generale, e con poche eccezioni, la legge spagnola sugli appalti pubblici (in prosieguo, la «LCSP») (12) sceglie di imporre, agli appalti non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 in base al loro valore stimato, lo stesso regime giuridico previsto per gli appalti soggetti a tale direttiva. In particolare, l'articolo 145 della LCSP, che riguarda i requisiti e le tipologie di criteri di aggiudicazione degli appalti in generale e che traspone nel diritto spagnolo l'articolo 67, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24, è applicabile agli appalti di servizi sociali (di cui all'allegato XIV della direttiva 2014/24) con le specificità della quarantasettesima disposizione aggiuntiva del LCSP (che recepisce l'articolo 76 della direttiva 2014/24 contenuto nelle disposizioni riguardanti il summenzionato «regime alleggerito»).

14. Al riguardo, risulta dalla costante giurisprudenza della Corte, che quando una normativa nazionale si conforma, in modo diretto e incondizionato, per le soluzioni che apporta a situazioni non disciplinate da un atto di diritto dell'Unione, a quelle adottate da tale atto, sussiste un interesse certo dell'Unione a che le disposizioni riprese dallo stesso atto ricevano un'interpretazione uniforme. Ciò consente infatti di evitare future divergenze d'interpretazione e di assicurare un trattamento identico a dette situazioni e a quelle rientranti nell'ambito di applicazione di dette disposizioni (13).

15. Nel presente caso, si desume dai precedenti paragrafi 12 e 13 che occorre considerare che, conformemente a questa giurisprudenza, esista un interesse certo dell'Unione a che la Corte si pronunci sulla domanda di pronuncia pregiudiziale riguardo all'interpretazione della direttiva 2014/24.

16. Occorre poi, in terzo luogo, verificare l'applicabilità dell'articolo 56 TFUE e della direttiva 96/71 all'appalto oggetto del procedimento principale.

17. Per quanto riguarda l'aggiudicazione di un appalto che, in considerazione del suo valore, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, risulta dalla giurisprudenza che la Corte può tener conto delle norme fondamentali e dei principi generali del Trattato FUE, in particolare, dell'articolo 56 dello stesso, purché l'appalto di cui trattasi presenti un interesse transfrontaliero certo (14).

18. Secondo la giurisprudenza, tra i criteri oggettivi atti a indicare l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, figurano, in particolare, l'importo di una certa consistenza dell'appalto in questione, in combinazione con il luogo di esecuzione dei lavori o, ancora, le caratteristiche specifiche dei prodotti o servizi in causa (15).

19. Nella causa di cui al procedimento principale, il valore stimato dell'appalto è chiaramente inferiore alla soglia richiesta dall'articolo 4, lettera d), della direttiva 2014/24. Inoltre, l'appalto ha ad oggetto servizi sociali alla persona i quali per la loro stessa natura hanno una dimensione limitatamente transfrontaliera (16). Servizi alla persona con valori al di sotto della suddetta soglia non sono, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario (17). Ne consegue che, in assenza di tali indicazioni, l'articolo 56 TFUE non è applicabile ad un appalto come quello oggetto del procedimento principale (18).

20. Per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva 96/71, il giudice di rinvio non fornisce alcun elemento che permetterebbe di considerare che, in considerazione dell'oggetto dell'appalto e, in particolare, alla luce delle considerazioni effettuate al paragrafo precedente, nel procedimento principale, possa sussistere, neanche potenzialmente, una situazione rientrante in una delle misure transnazionali di cui all'articolo 1, paragrafo 3, di tale direttiva che ne giustificherebbe l'applicazione (19). Ne consegue, a mio avviso, che anche la direttiva 96/71 non è applicabile alla causa di cui al procedimento principale.

21. Infine occorre, in quarto luogo, verificare l'applicabilità dell'articolo 28 della Carta.

22. A tale riguardo, l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta chiarisce che le disposizioni di questa si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Risulta dalla giurisprudenza che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51 della Carta, «presuppone l'esistenza di un collegamento tra un atto del diritto dell'Unione e la misura nazionale in causa che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra» (20).

23. Risulta dalla giurisprudenza che un tale collegamento esiste qualora, come nella presente causa, le disposizioni di un atto dell'Unione sono rese applicabili, in modo diretto e incondizionato, mediante un rinvio operato dal diritto nazionale, che estende effettivamente l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione a situazioni non rientranti direttamente in tale ambito. In diversi casi di tal genere, infatti, la Corte ha interpretato il diritto dell'Unione alla luce delle norme della Carta (21), considerando pertanto che anche in tale situazione lo Stato membro desse attuazione al diritto dell'Unione. Ne consegue che l'articolo 28 della Carta è applicabile nella presente causa.

24. In conclusione, risulta dalle considerazioni che precedono che occorrerà rispondere esclusivamente alla prima e alla terza parte della questione pregiudiziale, riguardanti rispettivamente l'interpretazione della direttiva 2014/24 e dell'articolo 28 della Carta.

B. Sull'interpretazione della direttiva 2014/24

25. Con la prima parte del suo quesito pregiudiziale il giudice del rinvio pone alla Corte una questione di interpretazione dell'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24. Tale giudice chiede se costituisca un criterio adeguato ai fini dell'individuazione dell'«offerta economicamente più vantaggiosa», ai sensi di tale disposizione, un criterio di aggiudicazione, per un appalto avente ad oggetto servizi sociali alla persona, che prevede che si tenga conto degli aumenti di retribuzione salariale che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore.

26. L'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'«offerta economicamente più vantaggiosa». Il paragrafo 2 dello stesso articolo chiarisce che l'«offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, (...) e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione».

27. A titolo preliminare, osservo, in primo luogo, che l'interpretazione dell'articolo 67 della direttiva 2014/24 nel caso di specie deve tenere conto del contesto normativo particolare in cui l'appalto in causa si inserisce. Da un lato, come rilevato, in ragione del suo oggetto (servizi sociali alla persona) e del suo valore sotto soglia, tale appalto non sarebbe in principio assoggettato alla disciplina

generale in materia di aggiudicazione prevista dalla direttiva 2014/24. L'applicazione del criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» a tale appalto dipende solo dalla scelta del legislatore spagnolo di estendere tale disciplina generale a questa tipologia particolare di appalti. Dall'altro lato, per appalti aventi ad oggetto i servizi sociali la direttiva 2014/24 prevede, proprio in ragione del loro oggetto, il regime particolare «alleggerito» di cui agli articoli da 74 a 77. Tale regime impone agli Stati membri «solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento» e lascia, esplicitamente, loro «un'ampia discrezionalità», attribuendogli «la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi» e libertà nello stabilire procedure per l'approvvigionamento di tali servizi (22).

28. In tale contesto, benché la citata esigenza di interpretazione uniforme delle disposizioni di diritto dell'Unione (23) imponga che l'interpretazione della nozione di «offerta economicamente più vantaggiosa» non possa divergere da quella che sarebbe applicabile ad un appalto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, è tuttavia necessario che l'interpretazione di tale nozione nel presente caso tenga in considerazione gli elementi di specificità dei servizi sociali oggetto dell'appalto e la menzionata ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri per gli appalti concernenti tali servizi. Risulta del resto esplicitamente dalla direttiva 2014/24 che detti elementi *devono* essere presi in considerazione anche qualora lo Stato membro decida di applicare a tali tipi di appalti il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (24).

29. In secondo luogo, rilevo che nel presente caso non solo l'appalto ha ad oggetto servizi sociali, ma anche il criterio controverso è un criterio che riguarda «aspetti sociali» ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24.

30. Al riguardo, rispetto alle precedenti direttive in materia di appalti, la direttiva 2014/24 ha rafforzato le possibilità di utilizzare gli appalti pubblici in modo strategico, per il raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse, in particolare, di natura sociale (25). Ciò è del resto in linea con le disposizioni, introdotte con il Trattato di Lisbona, di cui all'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 9 TFUE (26).

31. A tal fine, la direttiva 2014/24 prevede diverse possibilità per integrare la dimensione sociale negli appalti pubblici e, in particolare, per far rispettare o promuovere gli standard del lavoro e l'inclusione sociale. Oltre al già citato regime «alleggerito» per gli appalti aventi ad oggetto servizi sociali e alla presa in considerazione esplicita degli «aspetti sociali» nel quadro dei criteri di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 (27), rileva soprattutto, la previsione di cui all'articolo 18, paragrafo 2, che prevede che gli operatori economici debbano rispettare, nell'esecuzione degli appalti, gli obblighi applicabili in materia di diritto, specificamente, sociale e del lavoro. A tale prescrizione la Corte ha riconosciuto la qualità di «valore cardine» nell'economia generale della direttiva, erigendola a principio, allo stesso titolo degli altri principi contemplati al paragrafo 1 del medesimo articolo (28), ossia i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza, di proporzionalità. Tale valore cardine deve, quindi, improntare l'interpretazione di tutta la direttiva.

32. È alla luce delle considerazioni che precedono che occorre rispondere alla questione di interpretazione dell'articolo 67 della direttiva 2014/24 posta dal giudice del rinvio. Tale questione solleva, in sostanza, quattro punti che discuterò qui di seguito: (i) l'attitudine del criterio controverso ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; (ii) la questione se tale criterio sia «connesso» all'oggetto dell'appalto; (iii) la proporzionalità di tale criterio; e, (iv) il suo eventuale carattere discriminatorio.

1. Sull'attitudine del criterio controverso ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

33. Come ricordato, l'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, reso applicabile ad un appalto di servizi sociali come quello in causa nel procedimento principale dall'articolo 145 della LCSP, permette esplicitamente alle autorità aggiudicatrici di includere nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, criteri riguardanti aspetti sociali connessi all'oggetto dell'appalto in questione.

34. La giurisprudenza aveva già riconosciuto, nell'ambito della discrezionalità di cui godono le amministrazioni aggiudicatrici nella determinazione dei criteri di aggiudicazione (29), la possibilità di considerare aspetti sociali nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Così, nella sentenza c.d. «Nord-Pas-de-Calais», la Corte aveva affermato che non fosse esclusa per le amministrazioni aggiudicatrici, la possibilità di ricorrere ad un criterio come la condizione connessa alla lotta contro la disoccupazione (30). Successivamente, nella sentenza c.d. «Fair Trade», la Corte aveva esplicitamente affermato, in via generale, che le amministrazioni aggiudicatrici hanno «la facoltà di scegliere criteri di aggiudicazione fondati su considerazioni di natura sociale» (31).

35. La giurisprudenza della Corte e le disposizioni della direttiva 2014/24 permettono di delineare i contorni della facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione aspetti sociali nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

36. Al riguardo, la nozione di «aspetti sociali» include, in via generale, sia fattori concernenti il processo produttivo o l'erogazione del servizio (come, ad esempio, fattori relativi alle condizioni lavorative, al rispetto dei diritti umani nella catena di approvvigionamento o all'approvvigionamento responsabile delle materie prime), sia fattori rilevanti per gli utilizzatori finali (come, ad esempio, fattori relativi all'accessibilità del servizio o alla concezione del servizio per raggiungere utilizzatori vulnerabili o, ancora, ad opportunità di impiego) (32).

37. La Corte ha, peraltro, chiarito che i criteri di aggiudicazione fondati su considerazioni di natura sociale possono riguardare non solo gli utilizzatori o i beneficiari dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto dell'appalto, ma anche altri soggetti (33), quali ad esempio i lavoratori che eseguono l'appalto (34).

38. Si desume poi dalla direttiva 2014/24 e dalla giurisprudenza che un'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri relativi ad aspetti sociali, purché tali criteri: in primo luogo, siano connessi all'oggetto dell'appalto (35); in secondo luogo, non conferiscano a tale amministrazione una libertà di scelta illimitata (36); in terzo luogo, rispettino i requisiti di trasparenza, e quindi, da un lato, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara (37) unitamente alla loro ponderazione (38) e agli eventuali sottocriteri e, dall'altro, siano sufficientemente chiari da garantire che tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti possano comprenderli (39); e, in quarto luogo, rispettino i principi fondamentali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di non discriminazione (40).

39. Risulta inoltre dalla direttiva che l'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo deve sempre includere un elemento relativo al prezzo o al costo (41) di modo che la determinazione di tale offerta non può basarsi esclusivamente su criteri qualitativi e/o sociali. Peraltro, non tutti i criteri di attribuzione adottati dall'amministrazione aggiudicatrice al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa devono necessariamente essere di natura meramente economica. Infatti, non si può escludere che fattori che non siano meramente economici possano incidere sul valore di un'offerta con riguardo alla amministrazione aggiudicatrice (42).

40. Nella presente fattispecie, risulta dal precedente paragrafo 4 che il criterio controverso concerne l'aumento di retribuzione salariale, rispetto a quella stabilita dalla convenzione collettiva settoriale, che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto.

41. Poiché esso riguarda la retribuzione salariale e, pertanto, condizioni di lavoro, si tratta di un criterio di aggiudicazione relativo ad «aspetti sociali» ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, il quale, in modo conforme alla giurisprudenza menzionata al paragrafo 37, concerne i lavoratori che eseguono l'appalto. Inoltre, a parte le questioni relative alla sua connessione con l'oggetto dell'appalto e al rispetto dei principi di proporzionalità e discriminazione, discusse qui di seguito, non risulta che venga messo in dubbio che tale criterio di aggiudicazione soddisfi le esigenze menzionate al paragrafo 38. Al riguardo si desume dalla decisione di rinvio che l'appalto in causa prevede anche un criterio relativo al prezzo conformemente al requisito indicato al paragrafo 39.

42. È necessario poi ancora rilevare che, per ciò che riguarda specificamente gli appalti aventi ad oggetto servizi sociali, da un lato, risulta dall'articolo 76, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 che le amministrazioni aggiudicatrici sono autorizzate, in ragione delle specificità di tali servizi, ad

enfaticamente gli aspetti concernenti la «qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi [e] le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti». Dall'altro lato, come già rilevato precedentemente, riguardo a tali tipologie di appalti gli Stati membri godono di un'ampia discrezionalità (43), in particolare, quanto alla determinazione dei criteri d'aggiudicazione. Tali considerazioni, valide per gli appalti di servizi sociali rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, valgono *a fortiori* per gli appalti, come quello in causa, che non rientrano neanche nell'ambito di applicazione di tale direttiva 2014/24, ma a cui tale direttiva si applica solo in ragione di una scelta volontaria dello Stato membro in questione. Per tali tipi di appalti il suddetto margine di discrezionalità sarà ancora più ampio (44).

43. In tale contesto particolare, ritengo pertanto che, fatte salve le considerazioni che seguono sulla connessione con l'oggetto dell'appalto e del rispetto dei principi di proporzionalità e di non-discriminazione, la direttiva 2014/24 non limiti l'ampia discrezionalità dello Stato membro in questione e non si opponga a che un'amministrazione aggiudicatrice possa considerare, nel quadro di un appalto di servizi sociali sotto soglia e quindi al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, a cui viene applicata volontariamente dallo Stato membro tale direttiva, un criterio relativo ad aspetti sociali quale il criterio controverso per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Sulla connessione del criterio controverso all'oggetto dell'appalto

44. Ciò detto, risulta dall'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 che il criterio di aggiudicazione deve essere connesso all'oggetto dell'appalto. Il paragrafo 3 dello stesso articolo chiarisce che «[i] criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto pubblico ove riguardino (...) servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita compresi fattori (...) [che] (...) non sono parte del loro contenuto sostanziale».

45. Proprio l'elemento della connessione tra il criterio di aggiudicazione controverso e l'oggetto dell'appalto in causa è uno degli aspetti su cui nutre dei dubbi il giudice del rinvio. Esso ritiene che il rapporto tra l'aumento retributivo e il miglioramento della prestazione del servizio appaia eccessivamente ipotetico per individuare un aspetto vantaggioso che possa determinare l'aggiudicazione dell'appalto.

46. Al riguardo l'appalto in questione concerne servizi sociali alla persona. Tali servizi vengono generalmente forniti da persona a persona e richiedono l'esecuzione di attività ad alta intensità di lavoro (45). Poiché riguarda la remunerazione che l'operatore che effettua il servizio riceve per fornire il servizio, il criterio controverso concerne in fin dei conti la remunerazione del servizio stesso, ossia il corrispettivo economico della prestazione considerata (46) e, quindi, un elemento chiaramente connesso al servizio.

47. A tale proposito dalla giurisprudenza risulta che non è necessario che il criterio di aggiudicazione riguardi una caratteristica intrinseca al servizio (47), ciò che è confermato dall'ultima frase dell'articolo 67, paragrafo 3, – e dal considerando 97 – della direttiva 2014/24, che, come menzionato al paragrafo 44, prevede, ai fini della determinazione della connessione tra criterio e servizio, la possibilità di prendere in considerazione fattori che non sono parte del «contenuto sostanziale» del servizio stesso. Inoltre, come rilevato al paragrafo 39, il criterio non deve necessariamente apportare un vantaggio di natura meramente economica.

48. Peraltro, riguardo a tale tipologia di servizi in cui l'elemento personale gioca un ruolo preponderante non appare irragionevole considerare che, in generale, possa esistere una correlazione positiva, tra la soddisfazione lavorativa dei prestatori di servizi sociali, influenzata anche dalla remunerazione, e la qualità del servizio erogato.

49. Infine, risulta dal fascicolo dinanzi alla Corte che l'amministrazione aggiudicatrice ha utilizzato il criterio controverso in relazione alla necessità di fornire una soluzione a situazioni conflittuali in materia lavorativa, anche correlate al livello salariale, che si erano concretizzate in un lungo periodo di proteste da parte delle persone incaricate di fornire il servizio. L'utilizzazione di tale criterio era finalizzata a garantire la continuità e l'adeguatezza del servizio.

50. Al riguardo, a parte le necessarie verifiche di fatto che spetta al giudice del rinvio effettuare, ritengo che valutazioni di tal genere da parte dell'amministrazione aggiudicatrice siano legittime considerazioni che possono giustificare l'adozione di uno specifico criterio di aggiudicazione, in particolare, in un contesto quale quello della presente causa, in cui, come evidenziato al paragrafo 42, da un lato, in ragione delle specificità dei servizi oggetto dell'appalto, considerazioni concernenti la continuità e la disponibilità del servizio giocano, un ruolo primario e, dall'altro, gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità, *a fortiori* nel caso di appalti sotto soglia.

3. Sulla proporzionalità del criterio controverso

51. Nelle sue osservazioni la Commissione dubita della compatibilità del criterio controverso con il principio di proporzionalità. La Commissione ha dubbi in particolare quanto alla proporzionalità del livello di ponderazione di detto criterio rispetto agli altri criteri previsti nel capitolato d'appalto. Il fascicolo dinanzi alla Corte non permette di comprendere appieno la ponderazione dei vari criteri nel quadro dell'appalto in causa (48). Spetta al giudice del rinvio determinare in concreto qual è l'effettivo livello di ponderazione del criterio controverso al fine di valutarne la proporzionalità.

52. A tale riguardo, il principio di proporzionalità garantisce che le misure adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici siano idonee a conseguire gli obiettivi legittimi perseguiti dalle norme in materia di appalti e che tali misure non vadano oltre quanto sia necessario per conseguirli. L'analisi della proporzionalità tra i criteri di aggiudicazione previsti per un determinato appalto va fatta caso per caso e dipende da diversi fattori, tra cui certamente figura l'oggetto dell'appalto.

53. Per ciò che riguarda la ponderazione dei criteri di aggiudicazione riguardanti aspetti sociali, non appare possibile determinare in astratto una percentuale massima o minima che sarebbe proporzionata. Per gli appalti nel contesto dei quali i rischi sociali (ad esempio, violazioni dei diritti umani) o, come nel caso dell'appalto in causa, i benefici sociali potenziali (ad esempio, miglioramenti del benessere di un gruppo vulnerabile) sono elevati, potrebbe essere sensato attribuire ai criteri di aggiudicazione sociali una ponderazione elevata (49). La valutazione della proporzionalità deve tener conto anche del contesto particolare menzionato al paragrafo 42 riguardo agli appalti aventi ad oggetto servizi sociali, in particolare nel caso in cui essi siano sotto soglia.

54. Per ciò che riguarda invece la ponderazione del criterio del prezzo, a parte il requisito menzionato al paragrafo 39, la direttiva 2014/24 non sembra imporre esigenze precise per determinare la proporzionalità di tale criterio, la quale dipenderà da diversi fattori relativi alla tipologia di appalto.

55. Peraltro risulta dalla giurisprudenza che la Corte ha accettato che un'amministrazione aggiudicatrice possa attribuire una ponderazione del 45% a un criterio di aggiudicazione basato su aspetti ambientali (50) e non ha obiettato a che i criteri qualitativi possano corrispondere, in totale, al 60% del punteggio attribuibile ai fini della valutazione dell'offerta (51).

56. Infine, non è chiaro dal fascicolo di cui dispone la Corte se per l'applicazione del criterio controverso nel quadro delle varie disposizioni del capitolato d'appalto sia previsto un tetto massimo agli aumenti di retribuzione salariale che l'impresa offerente potrebbe proporre di applicare alle persone che eseguono l'appalto. Nel caso in cui fosse possibile proporre aumenti di retribuzione salariale manifestamente sproporzionati rispetto al valore del servizio, ciò porrebbe dei problemi dal punto di vista del rispetto del principio di proporzionalità.

57. In conclusione, spetta al giudice del rinvio valutare alla luce delle considerazioni che precedono e sulla base delle determinazioni fattuali che gli competono se, per un appalto di servizi sociali quale quello in causa nel procedimento principale nel contesto particolare menzionato al paragrafo 42, un criterio quale quello controverso sia conforme al principio di proporzionalità.

4. Sul carattere discriminatorio del criterio controverso

58. Il giudice del rinvio dubita poi che il criterio controverso possa pregiudicare in modo discriminatorio gli operatori con minore capacità economica di pagare retribuzioni elevate, come ad esempio, le piccole e medie imprese (PMI), che potrebbero presentare offerte competitive proprio in ragione dei loro costi salariali inferiori.

59. A tale riguardo, risulta dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 che le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio. Secondo la giurisprudenza, i principi della parità di trattamento e di non discriminazione, sanciti da tale disposizione, hanno l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una concorrenza sana ed effettiva tra le imprese che partecipano a un appalto pubblico e rientrano nell'essenza stessa delle norme dell'Unione relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Conformemente a tali principi, gli offerenti devono trovarsi su un piano di parità sia al momento in cui preparano le loro offerte sia al momento in cui queste ultime sono valutate da detta amministrazione aggiudicatrice (52). Tali principi impongono che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (53).

60. In particolare, nell'ambito del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, come risulta in sostanza dal secondo comma, dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, l'assenza di discriminazione comporta che le amministrazioni aggiudicatrici non possano adottare criteri o regole che favoriscono o svantaggiano indebitamente specifici operatori economici sulla base di caratteristiche proprie o che creano barriere artificiali per talune tipologie di operatori, come ad esempio le PMI.

61. La direttiva 2014/24 ha del resto come uno dei suoi obiettivi conclamanti quello di facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici (54). In tale contesto, la previsione di requisiti o criteri di aggiudicazione eccessivamente severi, non attinenti e non proporzionati all'oggetto dell'appalto potrebbero costituire un ostacolo ingiustificato alla partecipazione delle PMI agli appalti pubblici (55). D'altro canto, in materia di appalti pubblici, uno dei principali obiettivi delle norme dell'Unione è la massima apertura alla concorrenza, tale da garantire la più vasta partecipazione possibile di offerenti ad una gara d'appalto.

62. Nella presente fattispecie, non è escluso che, in astratto, un criterio quale quello controverso, a seconda delle circostanze concrete del caso, possa avere un effetto discriminatorio nei confronti di operatori con minore capacità economica di pagare retribuzioni elevate, soprattutto nel caso in cui, come rilevato al paragrafo 56 esso non prevedesse un tetto massimo agli aumenti di retribuzioni salariali teoricamente proponibili.

63. Tuttavia, ritengo che nel caso concreto la Corte non disponga di elementi per determinare se un tale effetto discriminatorio esista o meno. In considerazione dell'oggetto specifico dell'appalto e del suo valore limitato sembra, peraltro, improbabile che alla gara relativa a tale appalto partecipino effettivamente imprese che non essendo PMI possano concretamente essere favorite da tale criterio con pregiudizio ad una concorrenza sana ed effettiva tra le imprese che partecipano alla gara in questione. Spetterà al giudice del rinvio effettuare le relative determinazioni di fatto al riguardo.

5. Conclusione sulla direttiva 2014/24

64. Risulta dalle considerazioni che precedono che, nella presente fattispecie, nell'interpretazione dell'articolo 67 della direttiva 2014/24 occorre tener conto del fatto che l'appalto in causa ha ad oggetto servizi sociali alla persona e che pur avendo importo inferiore alla soglia prevista dalla suddetta direttiva per tali tipi di servizi, lo Stato membro ha reso applicabile, in modo diretto e incondizionato, nel diritto nazionale le disposizioni di tale articolo. In tale contesto, dette disposizioni devono essere interpretate nel senso che non ostano ad un criterio di aggiudicazione quale quello controverso ai fini dell'individuazione dell'«offerta economicamente più vantaggiosa», a condizione che esso rispetti i principi di proporzionalità, di parità di trattamento e di non discriminazione, ciò che spetta al giudice del rinvio determinare.

C. Sull'articolo 28 della Carta

65. Con la terza parte del suo quesito pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte se un criterio di aggiudicazione di un appalto di servizi che prevede che si tenga conto degli aumenti di retribuzione salariale che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore e che prevede che l'aggiudicatario definisca, previa contrattazione collettiva con i rappresentanti dei lavoratori, gli

elementi nei quali si concretizza l'aumento retributivo e si adoperi per concludere un contratto collettivo applicabile al personale assegnato all'appalto, violi il diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto all'articolo 28 della Carta.

66. Il giudice del rinvio si chiede se il criterio controverso costituisca un'ingerenza nel diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto dall'articolo 28 della Carta in quanto esso potrebbe comportare l'esclusione del personale addetto all'esecuzione del contratto dall'ambito di applicazione di un accordo vigente, ciò che potrebbe creare disparità retributive tra lavoratori della stessa azienda che svolgono le stesse mansioni, giustificate unicamente dalla persona del committente per il quale tali mansioni vengono svolte.

67. In forza dell'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali, i lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione nonché alle legislazioni e alle prassi nazionali, in particolare il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi ai livelli appropriati.

68. Risulta dalla giurisprudenza che tale disposizione, interpretata alla luce dell'articolo 152, primo comma, TFUE presuppone un'autonomia delle parti sociali che implica che, in occasione della fase di negoziazione di un accordo tra queste, la quale «riguarda esclusivamente» loro, tali parti sociali possano dialogare e agire liberamente, senza ricevere ordini o istruzioni da chicchessia, e segnatamente da Stati membri o da istituzioni dell'Unione (56).

69. Nella presente fattispecie, il criterio controverso prevede due fasi. In primo luogo, entro il termine massimo di un mese dalla conclusione del contratto d'appalto devono essere definiti, previa negoziazione con i rappresentanti dei lavoratori, gli elementi nei quali si concretizza l'aumento retributivo che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore. In secondo luogo, l'impresa aggiudicataria deve adoperarsi per concludere un contratto collettivo specifico che disciplini le condizioni di lavoro del personale assegnato all'appalto.

70. Al riguardo, ritengo che, più che pregiudicare il diritto alla negoziazione collettiva, il criterio controverso lo incentivi. In effetti, da un lato, esso impone all'impresa che ha vinto l'appalto di negoziare con i rappresentanti dei lavoratori gli elementi dell'aumento retributivo in causa. Esso non lascia quindi alla libera scelta dell'impresa come determinare tali elementi. Dall'altro lato, tale criterio impone alla suddetta impresa aggiudicataria meramente di «adoperarsi» per concludere un contratto collettivo per il servizio in causa. Esso non impone pertanto alcun obbligo di risultato e non appare intervenire in alcun modo sull'autonomia delle parti sociali interessate.

71. Quanto alla circostanza che il criterio controverso possa comportare disparità retributive sottraendo taluni lavoratori all'ambito di applicazione del contratto collettivo di settore, nella misura in cui le condizioni previste dal contratto specifico al Comune di Ortuella sono più favorevoli di quelle del contratto collettivo di settore, non vedo ragioni per una violazione dell'articolo 28 della Carta. Anzi, il criterio controverso, utilizzando il contratto collettivo di settore come standard di riferimento (benchmark) minimo, ne valorizza la portata.

72. Ritengo pertanto che l'articolo 28 della Carta non si opponga ad un criterio di aggiudicazione come quello controverso.

III. Conclusione

73. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dall'Organo Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Organo amministrativo competente in ambito di ricorsi relativi ad appalti pubblici della comunità autonoma dei Paesi Baschi, Spagna), nei seguenti termini:

L'articolo 67 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, nel caso di un appalto avente ad oggetto servizi sociali alla persona, di importo inferiore alla soglia

prevista dalla suddetta direttiva per tali tipi di servizi, ma a cui lo Stato membro ha reso applicabile, in modo diretto e incondizionato, nel diritto nazionale le disposizioni di tale articolo, esso non osta ad un criterio di aggiudicazione ai fini dell'individuazione dell'«offerta economicamente più vantaggiosa», ai sensi di tale disposizione, che prevede che si tenga conto degli aumenti di retribuzione salariale che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore, a condizione che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, di parità di trattamento e di non discriminazione, ciò che spetta al giudice del rinvio determinare.

L'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non osta ad un criterio di aggiudicazione di un appalto di servizi che prevede che si tenga conto degli aumenti di retribuzione salariale che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore e che prevede che l'aggiudicatario definisca, previa contrattazione collettiva con i rappresentanti dei lavoratori, gli elementi nei quali si concretizza l'aumento retributivo e si adoperi per concludere un contratto collettivo applicabile al personale assegnato all'appalto.

1 Lingua originale: l'italiano.

2 Risulta dalla Relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti che ogni anno vengono spesi per appalti pubblici circa 2 000 miliardi di euro, pari al 14% del PIL dell'Unione (v. pag. 4).

3 Al riguardo si vedano lo studio del Parlamento europeo intitolato «The social impact of public procurement, can the EU do more?», pubblicato nell'ottobre 2023; la Comunicazione della Commissione C(2021) 3573 final, del 26 maggio 2021, «Acquisti sociali – Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)» (GU 2021, C 237, pag. 1); e la pubblicazione della Commissione europea intitolata Making Socially Responsible Public Procurement Work (2020).

4 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).

5 Il servizio in parola, denominato «[s]ervizio di assistenza domiciliare del Comune di Ortuella» rientra tra i «Servizi di assistenza sociale senza alloggio» (Codice CPV – 85312000-9). Per maggiori dettagli v. domanda di pronuncia pregiudiziale, punto 6.

6 La percentuale di aumento della retribuzione salariale è valutata applicando una formula determinata (v. nel dettaglio punto 7 della decisione di rinvio).

7 Sulla ponderazione dei vari criteri di aggiudicazione vedi paragrafo 51 e nota 48 infra.

8 Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag.1).

9 V. punti da 20 a 25. Ritengo che la giurisprudenza successiva della Corte non offra ragioni per rimettere in dubbio tale valutazione.

10 Il Codice CPV – 85312000-9, menzionato alla nota 5 *supra*, rientra, infatti, tra i codici elencati in tale allegato.

[11](#) V. considerando 28 della direttiva 2014/24.

[12](#) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (legge dell'8 novembre 2017, n. 9, sugli appalti pubblici).

[13](#) V., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punti 36 e 37) e del 16 giugno 2022, Obshtina Razlog (C-376/21, EU:C:2022:472, punto 55 e giurisprudenza citata).

[14](#) Sentenza del 4 aprile 2019, Allianz Vorsorgekasse (C-699/17, EU:C:2019:290, punto 50 e giurisprudenza citata) e ordinanza del 5 luglio 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, punto 23 e giurisprudenza citata).

[15](#) Sentenza del 6 ottobre 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, punto 20 e giurisprudenza citata) e ordinanza del 5 luglio 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, punto 20 e giurisprudenza citata).

[16](#) V. considerando 114 della direttiva 2014/24. Tali servizi vengono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. V. sentenza del 14 luglio 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, in prosieguo: la «sentenza ASADE», punto 75).

[17](#) *Ibidem.*

[18](#) In assenza di tali indicazioni, la mera circostanza che i servizi oggetto di tale appalto debbano essere forniti nel comune di Ortuella, situato a circa 130 km dai confini della Francia, non è atta a dimostrare di per sé stessa l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo. V., al riguardo, ordinanza del 5 luglio 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, punto 26).

[19](#) Le misure transnazionali sono elencate rispettivamente nelle lettere da a) a c) di tale disposizione e riguardano, in sostanza, il caso del distacco di un lavoratore nel territorio di un altro Stato membro in base a un contratto concluso tra l'impresa che effettua il distacco e il destinatario della prestazione di servizi (lettera a)), il caso del distacco di un lavoratore nel territorio di un altro Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo (lettera b)) e il caso del distacco di un lavoratore da un'agenzia di lavoro interinale (lettera c)).

[20](#) V. sentenza del 28 novembre 2024, PT (Accordo tra il pubblico ministero e l'autore di un reato) (C-432/22, EU:C:2024:987, punto 35 e giurisprudenza citata).

[21](#) V., al riguardo, sentenze del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punti da 35 a 39 e 53), del 30 gennaio 2020, Generics (UK) e a. (C-307/18, EU:C:2020:52, punti da 22 a 29, 41 e 137) e dell'11 giugno 2020, JI (C-634/18, EU:C:2020:455, punti da 24 a 30 e punto 43). Più in generale, su tale questione vedi le conclusioni dell'avvocata generale Sharpston nella causa Prokuratura Rejonowa w Słupsku (C-634/18, EU:C:2020:29, paragrafi da 34 a 44).

[22](#) V. considerando 114 della direttiva 2014/24. Su tale regime v. sentenza *ASADE*, punti 73 e segg.

[23](#) V. giurisprudenza menzionata alla precedente nota 13.

[24](#) Risulta, infatti, dall'articolo 76, paragrafo 1, ultima frase, della direttiva 2014/24 che, per ciò che riguarda gli appalti di servizi sociali, «[g]li Stati membri sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi [sociali] in questione». Il paragrafo 2 ultima frase dello stesso articolo dispone che «[g]li Stati membri possono (...) prevedere che la scelta del prestatore di servizi avvenga sulla base dell'offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, *tenendo conto dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi sociali.*» (il corsivo è mio). Al riguardo, v. sentenza *ASADE*, punti 84 e 85.

[25](#) Al riguardo, risulta dal suo considerando 2 che uno degli obiettivi della revisione della disciplina in materia di appalti è stato proprio quello di permettere ai committenti di far un miglior uso degli appalti pubblici «per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale». V. anche lo studio del Parlamento europeo (pag. 10) e la Comunicazione della Commissione C(2021) 3573 final(Capitolo 1.1), citati alla nota 3.

[26](#) Ai sensi della prima disposizione l'«Unione combatte l'esclusione sociale (...) e promuove la giustizia e la protezione sociali». Ai sensi della seconda disposizione «[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale (...)».

[27](#) Altre disposizioni rilevanti della direttiva 2014/24 includono la disciplina in materia di appalti riservati ai sensi dell'articolo 20, la possibilità di esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto comprendenti considerazioni sociali ai sensi dell'articolo 70.

[28](#) V. sentenza del 30 gennaio 2020, *Tim* (C-395/18, EU:C:2020:58, punto 38).

[29](#) Al riguardo v. sentenza del 4 dicembre 2003, *EVN e Wienstrom* (C-448/01, EU:C:2003:651, punto 37).

[30](#) Sentenza del 26 settembre 2000, *Commissione/Francia* (C-225/98, EU:C:2000:494, punti 49 e 50).

[31](#) Sentenza del 10 maggio 2012, *Commissione/Paesi Bassi* (C-368/10, EU:C:2012:284, punto 85).

[32](#) A titolo di esempio v. gli obiettivi sociali che le amministrazioni aggiudicatrici possono perseguire mediante appalti pubblici identificati nella pubblicazione della Commissione intitolata «Making socially responsible public procurement work» citata alla nota 3 *supra*.

[33](#) Sentenza del 10 maggio 2012, *Commissione/Paesi Bassi* (C-368/10, EU:C:2012:284, punto 85 *in fine*).

[34](#) Del resto la direttiva stessa prevede come esempi di aspetti sociali criteri riguardanti le persone incaricate dell'esecuzione dell'appalto per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa. V. considerando 93 e 94 e articolo 67, paragrafo 2, lettera b).

[35](#) V. articolo 67, paragrafi 2 e 3 della direttiva 2014/24 e, dapprima, sentenza del 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, punto 64).

[36](#) V. articolo 67, paragrafo 4 e considerando 92 della direttiva 2014/24 e sentenza del 20 settembre 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, punto 31 e giurisprudenza citata).

[37](#) V. allegato V, parte C, punto 18 della direttiva 2014/24 e, dapprima, sentenza del 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, punto 64).

[38](#) V. articolo 67, paragrafo 5, della direttiva 2014/24.

[39](#) Sentenza del 18 ottobre 2001, SIAC Construction (C-19/00, EU:C:2001:553, punto 42).

[40](#) V. articolo 18 della direttiva 2014/24 e, dapprima, sentenza del 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, punto 64).

[41](#) Considerando 90 della direttiva 2014/24.

[42](#) V., per analogia, sentenza del 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, punto 64).

[43](#) V. considerando 114 della direttiva 2014/24 e precedente paragrafo 27.

[44](#) Al riguardo, l'articolo 145, paragrafo 2 della LCSP identifica una serie di finalità a cui si riferiscono le caratteristiche sociali dell'appalto tra cui figura il miglioramento delle condizioni di lavoro e dei salari.

[45](#) Al riguardo v. Comunicazione della Commissione C(2021) 3573 final, cit. alla nota 3 *supra*, pag. 39.

[46](#) V. conclusioni dell'avvocata generale Medina nella causa ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, paragrafo 53 e giurisprudenza citata).

[47](#) V., per analogia, sentenza del 10 maggio 2012, Commissione/Paesi Bassi (C-368/10, EU:C:2012:284, punto 91).

[48](#) La Commissione rileva che nel quadro dell'appalto in causa il criterio controverso avrebbe una ponderazione pari al 27% del totale dei punti attribuiti (40 punti su 145 punti), mentre all'offerta finanziaria e a quella tecnica verrebbero attribuiti rispettivamente un massimo di 15 e di 45 punti. L'analisi dell'allegato I al capitolato appalto però non conferma che il totale dei punti attribuiti sia pari a 145. Da tale documento risulta che al criterio controverso vengono attribuiti 40 punti, all'offerta tecnica 45 punti, e a quella finanziaria 15 punti, per un totale di 100 punti. Tuttavia, il testo esplicativo (a pagina 45) del criterio finanziario indica che a tale criterio vengono attribuiti 55 punti.

[49](#) V. Comunicazione della Commissione C(2021) 3573 final, cit. alla nota 3 *supra*, pag. 52.

[50](#) Sentenza del 4 dicembre 2003, EVN e Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651, punti 42 e 43).

[51](#) Sentenza del 17 novembre 2022, Antea Polska e a. (C-54/21, EU:C:2022:888, punto 92).

[52](#) V., in tal senso, *inter alia*, sentenza del 13 giugno 2024, *BibMedia* (C-737/22, EU:C:2024:495, punto 30 e giurisprudenza citata). Per un caso di applicazione del principio di parità di trattamento nel contesto dell'articolo 76 della direttiva 2014/24 v. sentenza *ASADE*, punti 86 e segg.

[53](#) Sentenza del 6 ottobre 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punto 36 e giurisprudenza citata).

[54](#) V. considerando 2 della direttiva 2014/24.

[55](#) V., in tal senso, considerando 83 della direttiva 2014/24.

[56](#) Al riguardo v. sentenza del 15 dicembre 2022, *TimePartner Personalmanagement* (C-311/21, EU:C:2022:983, punti da 71 a 74 e giurisprudenza citata).