

È ammesso l'aumento della massa salariale quale criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici di servizi per assistenza sociale senza alloggio

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 14-4-2026

(...) 1) L'articolo 67, paragrafo 1, 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: un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto consente all'amministrazione aggiudicatrice di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi di tale disposizione. 2) L'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta a un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che, da un lato, tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto e, dall'altro lato, obbliga l'offerente di cui si tratta a precisare, previa negoziazione collettiva con i rappresentanti di detto personale, gli elementi retributivi nei quali si concretizza tale aumento retributivo nonché ad adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile a detto personale. (...).

Guida alla lettura

La decisione pregiudiziale in esame resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea su impulso incidentale attivato dall'autorità giudicante spagnola adita, che è stata ritenuta dal giudice europeo legittimata a procedere, gemma principalmente dall'**opinabilità dell'aumento della massa salariale quale criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici dei servizi sociali e in quelli speciali elencati nell'allegato XIV della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/02/2014.**

A tale riguardo, si rileva, in primo luogo, che la tematica in trattazione s'intrattiene sulle ragioni che hanno autodeterminato il legislatore spagnolo a estendere l'attuazione del diritto europeo ai casi di specie che si collocano al di sotto sia della parità sia del superamento (al netto dell'imposta sul valore aggiunto) della soglia oltre la quale è obbligatorio attuare il diritto

euro-unitario nelle procedure pubbliche di affidamento degli appalti. In tale contesto, **il giudicante offre un'impostazione esegetica che non esclude l'applicabilità del diritto europeo pure alle fattispecie non direttamente contemplate dallo stesso, ma che ad esso sono attratte per libera scelta dell'autorità che esprime la potestà legislativa dello Stato membro.** Da qui, l'impostazione esegetica che ha valorizzato la tesi di trattare in modo identico tutte le situazioni disciplinate direttamente e indirettamente dal diritto europeo, per **evitare eventuali future divergenze ermeneutiche.**

In secondo luogo, si osserva che l'esegesi in illustrazione si è intrattenuta sull'opinabilità dell'**interesse transfrontaliero certo di una gara di appalto pubblico non avvinta immediatamente dal diritto europeo, bensì dal medesimo sedotta in deferenza alla scelta discrezionale del legislatore domestico.** In tale ulteriore ambito, il giudice europeo ha ritenuto escluso il rimedio del confronto dialettico preventivo delle Corti nazionali con quella europea competente in tema d'interpretazione e di attuazione dei trattati, in assegni di una adeguata motivazione nel merito del rimettente che la giustifichi.

In terzo luogo, si evidenzia che il giudice euro-unitario si è interrogato altresì sull'**interpretazione del diritto di negoziazione e di azioni collettive previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.** Sulla questione, si anticipa, che è stata espressa la posizione che **non osta al diritto europeo un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto al di là dell'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore;** e che obbliga, pertanto, l'offerente stesso a precisare gli elementi retributivi nei quali si concretizza tale aumento retributivo, oltre che ad adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile a detto personale, previa negoziazione collettiva con i rappresentanti di detto personale.

Conclusivamente, per le ragioni che precedono e nel rimettere al prudente apprezzamento dell'acuto lettore l'approfondimento delle spinose questioni trattate nella sentenza che segue, si puntualizza che il giudicante euro-unitario ha interpretato il diritto europeo ritenendolo non ostativo alle questioni pregiudiziali esaminate, con la sola eccezione per la fattispecie concreta della prova non offerta dal rimettente spagnolo dell'interesse transfrontaliero certo.

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

5 marzo 2026

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Appalto di servizi di assistenza sociale senza alloggio – Appalto di valore inferiore alla soglia di

applicazione di tale direttiva – Articolo 67 – Criteri di aggiudicazione di carattere sociale – Offerta economicamente più vantaggiosa – Aumento delle retribuzioni salariali del personale che esegue il contratto oltre il livello delle retribuzioni salariali previste dal contratto collettivo di settore – Collegamento con l’oggetto dell’appalto – Proporzionalità e non discriminazione – Articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto alla contrattazione collettiva»

Nella causa C?210/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 FUE, 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), con decisione del 14 marzo 2024, pervenuta in cancelleria il medesimo giorno, nel procedimento

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

contro

Ayuntamiento de Ortuella,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, F. Schalin, M. Gavalec (relatore) e Z. Csehi, giudici, avvocato generale: A. Biondi cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 9 aprile 2025, considerate le osservazioni presentate:

– per il governo spagnolo, da S. Núñez Silva, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da B.-R. Killmann, L. Malferrari, E. Sanfrutos Cano e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 3 luglio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), della 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 1996, L 18, pag. 1),

dell'articolo 56 TFUE nonché dell'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) e, dall'altro lato, l'Ayuntamiento de Ortuella (Comune di Ortuella, Spagna) riguardo alla legittimità di un criterio di aggiudicazione che compare nel capitolato d'onere di un appalto di servizi aggiudicato da detto comune.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 89, 90, 92, 97, 98 e 114 della direttiva 2014/24 enunciano quanto segue: «(89) La nozione di criteri di aggiudicazione è fondamentale per la presente direttiva. È pertanto importante che le disposizioni pertinenti siano presentate nel modo più semplice ed efficace possibile. Ciò può essere ottenuto mediante il ricorso al termine “offerta economicamente più vantaggiosa” in quanto concetto prioritario, dal momento che tutte le offerte vincenti dovrebbero essere infine scelte in base a quella che la singola amministrazione aggiudicatrice ritiene essere la migliore soluzione dal punto di vista economico tra quelle offerte. (...)»

(90) L'aggiudicazione dell'appalto dovrebbe essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per garantire un raffronto oggettivo del valore relativo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa. Occorre stabilire esplicitamente che l'offerta economicamente più vantaggiosa[a] dovrebbe essere valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, che dovrebbe sempre includere un elemento relativo al prezzo o al costo. Analogamente occorre precisare che tale valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere effettuata anche soltanto sulla base del prezzo o di un approccio costo/efficacia. È inoltre opportuno ricordare che le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di fissare norme di qualità adeguate utilizzando le specifiche tecniche o le condizioni di esecuzione di un appalto.

Al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o [di] limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato. Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere obbligate ad assicurare la trasparenza necessaria per consentire a qualsiasi offerente di essere ragionevolmente informato dei criteri e delle modalità che saranno applicati nella decisione di aggiudicazione dell'appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero pertanto essere obbligate a indicare i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri.

(...)

(92) Nel valutare il miglior rapporto qualità/prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero determinare i criteri economici e qualitativi connessi all'oggetto dell'appalto che applicheranno a tal fine. Tali criteri dovrebbero pertanto permettere una valutazione comparativa del livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto quale definito nelle specifiche tecniche. Nel contesto del miglior rapporto qualità/prezzo, è riportato nella presente direttiva un elenco non esaustivo di possibili criteri di aggiudicazione comprendenti aspetti ambientali e sociali. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate a scegliere criteri di aggiudicazione che consentano loro di ottenere lavori, forniture e servizi di alta qualità che rispondano al meglio alle loro necessità.

I criteri di aggiudicazione prescelti non dovrebbero conferire alle amministrazioni aggiudicatrici una libertà incondizionata di scelta e dovrebbero garantire la possibilità di una concorrenza effettiva e leale ed essere accompagnati da disposizioni che consentano l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti. Al fine di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, la decisione di aggiudicazione dell'appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi. I criteri qualitativi dovrebbero pertanto essere accompagnati da un criterio basato sui costi che potrebbe, a scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, basarsi sul prezzo o su un approccio costo/efficacia, come ad esempio la determinazione dei costi del ciclo di vita. Tuttavia, i criteri di aggiudicazione non dovrebbero influire sull'applicazione delle disposizioni nazionali che determinano la remunerazione di taluni servizi o che impongono un prezzo fisso per determinate forniture.

(...)

(97) Inoltre, al fine di una migliore integrazione di considerazioni sociali ed ambientali nelle procedure di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di ricorrere a criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto pubblico sotto ogni aspetto e in qualsiasi fase dei loro cicli di vita, dall'estrazione delle materie prime per il prodotto alla fase di smaltimento dello stesso, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, prestazione o commercio e relative condizioni, di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico nel corso di una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale. (...)

Tuttavia, la condizione di un collegamento con l'oggetto dell'appalto esclude criteri e condizioni riguardanti la politica aziendale generale, che non può essere considerata un fattore che caratterizza il processo specifico di produzione o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto dell'acquisto. Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero pertanto avere la facoltà di imporre agli offerenti di attuare una determinata politica aziendale di responsabilità sociale o ambientale.

(98) È essenziale che i criteri di aggiudicazione o le condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti gli aspetti sociali del processo di produzione si colleghino ai lavori, alle forniture o ai servizi oggetto dell'appalto. I criteri dovrebbero inoltre essere applicati conformemente alla direttiva [96/71], quale interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e non dovrebbero essere scelti o applicati in modo da discriminare direttamente o indirettamente gli

operatori economici di altri Stati membri o di paesi terzi che sono parti dell'[accordo sugli appalti pubblici concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (AAP)] o degli accordi sul libero scambio ai quali l'Unione [europea] aderisce. I requisiti riguardanti le condizioni di lavoro fondamentali disciplinate dalla direttiva [96/71], quali le tariffe minime salariali, dovrebbero pertanto rimanere al livello stabilito dalla legislazione nazionale o da contratti collettivi applicati in conformità del diritto dell'Unione nel contesto di tale direttiva.

(...)

(114) Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente

transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. Occorre quindi stabilire un regime specifico per gli appalti pubblici aventi per oggetto tali servizi, con una soglia più elevata di quella che si applica ad altri servizi.

Servizi alla persona con valori al di sotto di tale soglia non saranno, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario, come ad esempio il finanziamento dell'Unione per i progetti transfrontalieri.

I contratti per servizi alla persona al di sopra di tale soglia dovrebbero essere improntati alla trasparenza, a livello di Unione. In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato. Le norme della presente direttiva tengono conto di tale imperativo, imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento e assicurando che le amministrazioni aggiudicatrici abbiano la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi, come i criteri stabiliti dal quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali, pubblicato dal comitato per la protezione sociale. (...)».

4 L'articolo 4 della direttiva 2014/24, intitolato «Importi delle soglie», è formulato come segue:

«La presente direttiva si applica agli appalti con un importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari o superiore alle soglie seguenti:

(...)

d) 750 000 [euro] per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato XIV».

5 Il capo II di tale direttiva, intitolato «Disposizioni generali», comprende l'articolo 18 di quest'ultima, a sua volta intitolato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti» che, al paragrafo 1, dispone quanto segue:

«Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata.

La concezione della procedura di appalto non ha l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione della presente direttiva né di limitare artificialmente la concorrenza. Si ritiene che la concorrenza sia limitata artificialmente laddove la concezione della procedura d'appalto sia effettuata con l'intento di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici».

6 L'articolo 67 di detta direttiva, intitolato «Criteri di aggiudicazione dell'appalto», prevede quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di taluni servizi, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. 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, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, 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. Tra tali criteri possono rientrare ad esempio:

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, e la commercializzazione e relative condizioni;

b) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto; o

c) servizi post-vendita e assistenza tecnica, condizioni di consegna quali data di consegna, processo di consegna e termine di consegna o di esecuzione.

L'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi.

Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto.

3. I criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto pubblico ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti:

a) nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi;
o

b) in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.

4. I criteri di aggiudicazione non hanno l'effetto di conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. In caso di dubbio le amministrazioni aggiudicatrici verificano efficacemente l'accuratezza delle informazioni e delle prove fornite dagli offerenti.

5. L'amministrazione aggiudicatrice precisa nei documenti di gara la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, tranne i casi in cui questa sia individuata unicamente in base al prezzo.

Tale ponderazione può essere espressa prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato.

Se la ponderazione non è possibile per ragioni obiettive, l'amministrazione aggiudicatrice indica i criteri in ordine decrescente di importanza».

7 Ai sensi dell'articolo 74 della medesima direttiva, intitolato «Aggiudicazione degli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici»:

«Gli appalti pubblici di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato XIV sono aggiudicati in conformità del presente capo quando il valore di tali contratti sia pari o superiore alla soglia indicata all'articolo 4, lettera d)».

8 L'articolo 76 della direttiva 2014/24, intitolato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Gli 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 in questione.

2. Gli Stati membri assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione le necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione. Gli Stati membri possono altresì 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».

9 L'allegato XIV di tale direttiva contiene una tabella, intitolata «Servizi di cui all'articolo 74», e cita il codice CPV 85312000-9.

Diritto spagnolo

10 L'articolo 1 della Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (legge 9/2017, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che recepisce nell'ordinamento giuridico spagnolo le direttive 2014/23/UE e [2014/24] del Parlamento europeo e del Consiglio), dell'8 novembre 2017 (BOE n. 272, del 9 novembre 2017; in prosieguo: la «LCSP»), intitolato «Oggetto e finalità», al paragrafo 3, dispone quanto segue:

«In ogni appalto pubblico saranno integrati, con efficacia trasversale e obbligatoriamente, criteri sociali e ambientali, purché presentino un nesso con l'oggetto dell'appalto, nella convinzione che la loro integrazione fornisca un miglior rapporto qualità/prezzo nella prestazione contrattuale, nonché una maggiore e migliore efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici. Sarà inoltre agevolato l'accesso all'appalto pubblico delle piccole e medie imprese nonché delle imprese di economia sociale».

11 L'articolo 145 di tale legge, intitolato «Requisiti e tipologie di criteri di aggiudicazione dell'appalto», prevede quanto segue:

«1. Gli appalti saranno aggiudicati utilizzando una pluralità di criteri di aggiudicazione in base al miglior rapporto qualità/prezzo.

Previa giustificazione nella documentazione di gara, gli appalti potranno essere aggiudicati secondo criteri basati su un approccio che tenga conto del miglior rapporto costo-efficacia, sulla base del prezzo o del costo, come il calcolo del costo del ciclo di vita ai sensi dell'articolo 148.

2. Il miglior rapporto qualità/prezzo sarà valutato secondo criteri economici e qualitativi.

I criteri qualitativi definiti dall'amministrazione aggiudicatrice per valutare il miglior rapporto qualità/prezzo potranno includere aspetti ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto nella modalità prevista dal paragrafo 6 del presente articolo, che potranno essere, in particolare, i seguenti:

1. la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione universale o adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, nonché commercializzazione e relative condizioni;

(...)

Le caratteristiche sociali dell'appalto concerneranno, tra l'altro, le seguenti finalità: la promozione dell'integrazione sociale di persone con disabilità, di persone svantaggiate o di membri di gruppi vulnerabili tra le persone assegnate all'esecuzione dell'appalto e, in generale, l'inserimento socio-lavorativo di persone con disabilità oppure in situazione o a rischio di esclusione sociale; il subappalto con centri speciali per l'impiego o imprese di inserimento lavorativo; i piani per la parità di genere applicati nell'esecuzione dell'appalto e, in generale, la parità tra uomini e donne; la promozione delle assunzioni femminili; la conciliazione della vita lavorativa con quella persona e familiare; il miglioramento delle condizioni di lavoro e retributive; la stabilità nell'impiego; l'assunzione di un numero maggiore di persone per l'esecuzione dell'appalto; la formazione e la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; l'applicazione di criteri etici e di responsabilità sociale alla prestazione contrattuale; o i criteri relativi alla fornitura o all'utilizzo di prodotti basati su un commercio equo nell'esecuzione dell'appalto.

2. L'organizzazione, la qualificazione e l'esperienza del personale assegnato all'appalto che eseguirà il medesimo, laddove la qualità di detto personale possa incidere in misura significativa sulla sua migliore esecuzione.

(...)».

12 La quarantasettesima disposizione addizionale di detta legge, intitolata «Principi applicabili ai contratti di concessione di servizi elencati nell'allegato IV e agli appalti di servizi di carattere sociale, educativo o sanitario di cui all'allegato IV» dispone quanto segue:

«Fatta salva l'applicazione delle disposizioni della presente legge e, tra l'altro, di quelle relative alla fissazione dei requisiti tecnici, dei requisiti minimi di solvibilità, dei criteri di aggiudicazione e delle condizioni speciali di esecuzione, nelle procedure di gara relative ai contratti di concessione dei servizi che figurano nell'allegato IV e agli appalti di carattere sociale, educativo o sanitario di cui parimenti all'allegato IX, le amministrazioni aggiudicatrici assicureranno che in tutte le relative fasi siano garantite la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi; le esigenze particolari delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili; il coinvolgimento degli utenti dei servizi e l'innovazione nella prestazione del servizio.

Inoltre, nello stabilire i criteri di aggiudicazione dei contratti e degli appalti di cui alla presente disposizione addizionale, l'amministrazione aggiudicatrice potrà correrarli ad aspetti quali: l'esperienza del personale assegnato all'appalto nella prestazione di servizi rivolti a settori particolarmente svantaggiati o nella prestazione di servizi di natura analoga secondo i termini di cui all'articolo 145; il reinvestimento degli utili conseguiti nel miglioramento dei servizi prestati; l'introduzione di meccanismi di partecipazione degli utenti nonché di informazione e orientamento dei medesimi».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Il 13 giugno 2023, l'AESTE ha proposto un ricorso speciale in materia di appalti pubblici dinanzi all'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), giudice del rinvio, avverso il capitolato d'oneri dell'appalto di «[s]ervizio di assistenza domiciliare del Comune di Ortuella», aggiudicato da detta amministrazione (in prosieguo: l'«appalto controverso»).

14 L'appalto controverso ha ad oggetto «l'esecuzione del servizio di assistenza domiciliare del Comune di Ortuella al fine di fornire un servizio per la comunità di carattere sociale che, mediante personale preparato, formato e soggetto a supervisione, svolge attività di prevenzione, educative e assistenziali a beneficio di famiglie e/o persone con difficoltà a mantenere o a preservare il proprio benessere fisico, sociale e/o affettivo, e volto a consentire agli utenti di continuare a vivere nella propria casa e/o nel proprio ambiente fintanto che sia possibile e opportuno». Secondo il giudice del rinvio, tale appalto riguarda «[s]ervizi di assistenza sociale senza alloggio» (CPV 85312000-9), ai sensi dell'allegato IV della LCSP, che corrisponderebbe all'allegato XIV della direttiva 2014/24.

15 Il valore stimato di detto appalto ammonta a EUR 166 250.

16 Con il suo ricorso, l'AESTE chiede l'annullamento del criterio di aggiudicazione contenuto nel capitolato delle clausole amministrative speciali dell'appalto controverso e che prevede l'attribuzione di un numero massimo di 40 punti in caso di aumento della massa salariale dell'offerente (in prosieguo: il «criterio controverso»). Tale criterio va letto come segue:

«Prendendo come riferimento le retribuzioni salariali stabilite dal contratto collettivo si terrà conto delle retribuzioni salariali più elevate (aumenti della massa salariale) che l'impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto.

La percentuale di aumento della retribuzione salariale sarà valutata computando lo stipendio di base e la maggiorazione derivante dal contratto collettivo di tutti i lavoratori interessati dalla surrogazione, applicando la seguente formula: $\text{punti} = P \times A/B$.

Punti è il numero totale di punti assegnati alla proposta.

P è il numero massimo di punti da assegnare, ossia 40 punti.

A è la percentuale più alta tra tutte le offerte presentate.

B è la percentuale prevista dall'offerta da valutare.

Saranno prese in considerazione le offerte che propongono un aumento percentuale da applicare alle persone che eseguono l'appalto. Alle offerte che non propongono alcun aumento saranno assegnati 0 punti.

Entro il termine massimo di un mese dalla conclusione del contratto dovranno essere definiti, previa negoziazione con i rappresentanti del personale, gli elementi nei quali si concretizza tale aumento retributivo. L'impresa aggiudicataria dovrà inoltre adoperarsi per concludere un

accordo (contratto collettivo del servizio di assistenza domiciliare di Ortuella) che disciplini le condizioni di lavoro del personale assegnato all'appalto».

17 Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla conformità del criterio controverso al diritto dell'Unione.

18 In primo luogo, tale giudice si chiede se siffatto criterio consenta di individuare l'«offerta economicamente più vantaggiosa», ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24. A tal riguardo, mentre l'amministrazione aggiudicatrice afferma che detto criterio mira ad aumentare la retribuzione del personale incaricato di eseguire il servizio oggetto dell'appalto controverso e, pertanto, a migliorare la stabilità e la continuità nella fornitura del servizio in parola, detto giudice sembra ritenere che il nesso tra un siffatto aumento retributivo e il miglioramento del servizio sia troppo ipotetico per poter determinare l'aggiudicazione di tale appalto.

19 In secondo luogo, detto giudice sottolinea che dal considerando 98 della direttiva 2014/24 emerge che i criteri sociali scelti per l'aggiudicazione degli appalti pubblici devono essere applicati conformemente alla direttiva 96/71. Orbene, il criterio controverso potrebbe essere discriminatorio in quanto obbligherebbe un'impresa, che intenda aumentare le sue possibilità di ottenere l'appalto controverso, a versare ai lavoratori chiamati a eseguire tale appalto retribuzioni salariali più elevate di quelle che percepivano, il che potrebbe costituire un onere economico supplementare in grado di ostacolare la presentazione di un'offerta.

20 In terzo luogo, il criterio controverso potrebbe rivelarsi sproporzionato e discriminatorio per gli operatori economici che non avessero la capacità sufficiente di pagare retribuzioni salariali elevate, mentre tali operatori potrebbero formulare offerte competitive con un buon rapporto qualità/prezzo a causa di costi retributivi inferiori.

21 In quarto luogo, lo stesso giudice si chiede se il criterio controverso non costituisca un'ingerenza nel diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto all'articolo 28 della Carta, dal momento che la contrattazione collettiva avviata dopo l'aggiudicazione dell'appalto controverso potrebbe comportare che il personale incaricato di eseguire tale appalto sia escluso dall'ambito di applicazione di un contratto collettivo in vigore. Una siffatta contrattazione potrebbe inoltre condurre alla creazione di disparità retributive tra i lavoratori di una medesima impresa, che svolgerebbero compiti identici, ma la cui retribuzione varierebbe a seconda dell'identità del beneficiario di tali compiti.

22 In quinto luogo, il criterio controverso potrebbe parimenti risultare sproporzionato rispetto alla finalità da esso perseguita, poiché il nuovo contratto collettivo, negoziato dopo l'aggiudicazione dell'appalto controverso, potrebbe avere l'effetto di consolidare l'aumento retributivo oltre l'ambito di esecuzione di tale appalto, comportando la perdita del collegamento con l'oggetto di quest'ultimo, di cui all'articolo 67, paragrafo 3, della direttiva 2014/24.

23 In tale contesto, l'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) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«[1]) Se un criterio di aggiudicazione di un appalto di servizi come quello descritto, che:

– tiene conto dell'aumento della massa salariale 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],

[2]) sia in contrasto con la libera prestazione di servizi o restringa la libera concorrenza in violazione dell'articolo

56 TFUE e delle direttive [2014/24] e [96/71],

[3]) violi il diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto all'articolo 28 della [Carta]».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

24 Occorre, in via preliminare, esaminare la questione se l'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) soddisfi i criteri per essere considerato una giurisdizione nazionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

25 Al riguardo occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, al fine di valutare la qualità di «giurisdizione» dell'organo del rinvio, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme 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 del 20 settembre 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punto 21 e giurisprudenza citata).

26 Nel caso di specie, da un lato, dalla decisione di rinvio emerge che l'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) è un organo permanente e indipendente, che si fonda su una disposizione legislativa e che adotta le sue decisioni secondo criteri esclusivamente giuridici, al termine di una procedura in contraddittorio. Per quanto riguarda, più in particolare, l'indipendenza del

suddetto organo, la decisione in parola precisa che, in quanto non assoggettato a vincoli gerarchici o ad indirizzi esterni, esso esercita le sue funzioni in modo oggettivo, imparziale e indipendente.

27 Dall'altro lato, quanto all'obbligatorietà della sua giurisdizione, ai sensi della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 267 TFUE, la Corte ha già dichiarato che le decisioni degli organi delle comunità autonome competenti a conoscere dei ricorsi in materia di appalti pubblici, la cui competenza non dipende dall'accordo delle parti, sono vincolanti per queste ultime, sebbene la proposizione di un ricorso sia facoltativa (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, Montte, C?546/16, EU:C:2018:752, punti 23 e 24 e giurisprudenza citata).

28 Tali considerazioni non sono messe in discussione dalla giurisprudenza della Corte tratta dalla sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C?274/14, EU:C:2020:17), in quanto, come rilevato dal governo spagnolo nelle sue osservazioni scritte, i membri di tale organo beneficiano di una garanzia di inamovibilità, la quale è attuata dalla normativa nazionale e alla quale è possibile derogare soltanto per cause espressamente previste da detta normativa.

29 Ne consegue che l'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) soddisfa i criteri per poter essere considerato una giurisdizione nazionale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE e che le questioni sottoposte alla Corte sono ricevibili.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

30 In via preliminare, occorre rilevare che, come emerge dal punto 14 della presente sentenza, l'appalto controverso ha per oggetto la fornitura di servizi rientranti nella categoria dei «[s]ervizi di assistenza sociale senza alloggio» (codice CPV 85312000-9), di cui all'allegato IV della LCSP, corrispondente, secondo il giudice del rinvio, all'allegato XIV della direttiva 2014/24.

31 Conformemente all'articolo 4, lettera d), della direttiva in parola, quest'ultima si applica agli appalti elencati in detto allegato XIV soltanto se il valore di tali appalti è pari o superiore alla soglia di EUR 750 000 euro prevista da detta disposizione.

32 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che l'appalto controverso ha un valore stimato di EUR 166 250, che è quindi inferiore a tale soglia. Tuttavia, ai sensi di detta decisione, e come confermato dal governo spagnolo durante l'udienza, il legislatore spagnolo ha voluto rendere le disposizioni della direttiva 2014/24 applicabili, in modo diretto e incondizionato, agli appalti di valore inferiore a detta soglia. Più in particolare, detto legislatore ha deciso, in occasione dell'adozione dell'articolo 145 della LCSP, in combinato disposto con la quarantasettesima disposizione addizionale della legge in parola, che recepisce l'articolo 67

della direttiva 2014/24 relativo ai criteri di aggiudicazione, di estendere l'applicazione di tale ultima disposizione agli appalti di valore inferiore alla medesima soglia.

33 Orbene, come emerge da una giurisprudenza costante, quando la 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 (sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi, C?297/88 e C?197/89, EU:C:1990:360, punti 36 e 37, nonché del 16 giugno 2022, Obshtina Razlog, C?376/21, EU:C:2022:472, punto 55 e giurisprudenza citata).

34 Ne consegue che, sebbene l'appalto controverso abbia un valore inferiore a quello fissato all'articolo 4, lettera d), della direttiva 2014/24, sussiste un interesse certo a che la Corte si pronunci sulla prima questione sollevata.

35 Con tale questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto consente all'amministrazione aggiudicatrice di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi di tale disposizione.

36 In primo luogo, l'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con il considerando 89 di quest'ultima, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici si basino prevalentemente sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per aggiudicare gli appalti pubblici.

37 Secondo il paragrafo 2 di detto articolo 67, tale criterio deve essere valutato dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice 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. Tale disposizione, in combinato disposto con i considerando 90 e 92 della direttiva 2014/24, ai punti da a) a c), enumera un elenco non esaustivo di criteri di aggiudicazione che possono essere utilizzati, compresi in particolare aspetti sociali.

38 Ne consegue che, in mancanza di un elenco esaustivo di criteri di aggiudicazione, l'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva in parola consente all'amministrazione aggiudicatrice di determinare criteri di aggiudicazione comprendenti aspetti sociali, purché i criteri relativi a tali aspetti siano connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione.

39 A tal riguardo, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di scegliere criteri di aggiudicazione fondati su considerazioni di natura sociale, che possono riguardare gli utilizzatori o i beneficiari dei servizi oggetto

dell'appalto, ma anche altri soggetti (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 2012, Commissione/Paesi Bassi, C?368/10, EU:C:2012:284, punto 85).

40 Occorre quindi stabilire se un criterio di aggiudicazione che, come il criterio controverso, tiene conto dell'aumento della massa salariale del personale che esegue un appalto pubblico oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore possa rientrare tra gli «aspetti sociali connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione».

41 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 36 e 37 delle sue conclusioni, dal momento che il criterio di aggiudicazione verte sull'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare alle persone che eseguono l'appalto rispetto al livello delle retribuzioni salariali che risultano dall'applicazione del contratto collettivo di settore, occorre considerare che il criterio in parola verte, alla luce della sua stessa natura, su uno degli «aspetti sociali», ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, poiché tale nozione deve essere interpretata in un senso ampio.

42 In secondo luogo, affinché un'amministrazione aggiudicatrice possa individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa mediante un criterio di aggiudicazione vertente su un «aspetto sociale», occorre sottolineare che un siffatto criterio deve inoltre rispettare le altre condizioni previste all'articolo 67, paragrafi da 2 a 5, di tale direttiva, in combinato disposto con i considerando 90 e 92 di quest'ultima, vale a dire, in particolare, essere connesso all'oggetto dell'appalto e non conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata.

43 Al riguardo, occorre rilevare che il giudice del rinvio nutre dubbi soltanto nei confronti, sotto un primo profilo,

dell'esistenza di un collegamento tra l'oggetto dell'appalto e il criterio controverso, che sarebbe troppo generale per consentire l'aggiudicazione dell'appalto controverso, e, sotto un secondo profilo, dell'eventuale violazione del principio di parità di trattamento tra gli offerenti che tale criterio causerebbe.

44 In tale contesto, per quanto riguarda, sotto un primo profilo, la condizione relativa al collegamento che unisce il criterio controverso all'oggetto dell'appalto, dall'articolo 67, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con il considerando 97 di quest'ultima, emerge 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 coinvolti nel processo specifico di fornitura di questi servizi e anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.

45 L'ampia formulazione di tale disposizione non esclude quindi che, in una determinata situazione, un'amministrazione aggiudicatrice tenga conto, mediante un criterio di aggiudicazione di un appalto relativo a servizi di assistenza sociale senza alloggio, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto rispetto al livello delle retribuzioni salariali che risulta dall'applicazione del

contratto collettivo di settore.

46 Dal punto 44 della presente sentenza emerge che l'esistenza di un collegamento tra il criterio controverso e l'oggetto dell'appalto controverso deve quindi essere valutata tenendo conto delle caratteristiche specifiche del servizio oggetto dell'appalto. Nel caso di specie, sebbene spetti al giudice del rinvio valutare l'esistenza di un siffatto collegamento, occorre rilevare che l'appalto in discussione si caratterizza, da un lato, per l'alta intensità di lavoro che esso richiede, e, dall'altro lato, per la difficoltà riscontrata dall'amministrazione aggiudicatrice nell'offrire un servizio continuo e di qualità alle persone destinatarie di tale servizio, vale a dire persone svantaggiate e in situazione di vulnerabilità.

47 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 46 a 48 delle sue conclusioni, occorre considerare, da un lato, che la retribuzione percepita dall'aggiudicatario per la prestazione del servizio che fornisce è ampiamente determinata dal costo retributivo del personale che esegue il servizio, cosicché il criterio controverso è connesso all'oggetto dell'appalto. Dall'altro lato, in un appalto di siffatta natura, non è irragionevole ritenere che un criterio di aggiudicazione che tiene conto di una retribuzione più favorevole del personale che esegue l'appalto rispetto a quella prevista dal contratto collettivo di settore in vigore possa contribuire a detto oggetto migliorando la qualità, l'accessibilità e la continuità del servizio per le persone destinatarie di tale servizio, vale a dire persone svantaggiate e in situazione di vulnerabilità, dal momento che una retribuzione più favorevole avrebbe per effetto di fidelizzare il personale che esegue l'appalto e consentire di assumere personale maggiormente qualificato.

48 Del resto, tale interpretazione è corroborata dall'articolo 76, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, il quale, per quanto riguarda i servizi sociali elencati nell'allegato XIV di tale direttiva, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione la necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità e la disponibilità dei servizi, nonché le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili.

49 Pertanto, tenendo conto, al di là del livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice può promuovere una qualità, una continuità e una disponibilità maggiori dei servizi di assistenza sociale senza alloggio, oggetto dell'appalto controverso.

50 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda i dubbi del giudice del rinvio relativi all'eventuale violazione del principio della parità di trattamento tra gli offerenti che il criterio controverso causerebbe, in quanto esso svantaggerebbe gli offerenti la cui capacità di versare retribuzioni più elevate di quanto previsto dal contratto collettivo di settore in vigore sarebbe inferiore, come le piccole e medie imprese, che potrebbero tuttavia presentare offerte competitive a causa dei loro costi retributivi inferiori, occorre ricordare quanto segue.

51 Conformemente all'articolo 67, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, letto alla luce del considerando 90 di tale direttiva, i criteri di aggiudicazione non hanno l'effetto di conferire

all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata. Essi devono infatti garantire il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti, al fine di consentire che venga realizzato un confronto obiettivo del valore relativo delle offerte.

52 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24, le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio. I principi di parità di trattamento e di non discriminazione hanno l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una concorrenza sana ed effettiva tra gli offerenti che partecipano a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico. 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 dall'amministrazione aggiudicatrice (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punto 30). 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 (sentenza del 6 ottobre 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punto 36).

53 L'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva prevede altresì che l'amministrazione aggiudicatrice non può adottare criteri di aggiudicazione che favoriscano o svantaggino indebitamente taluni operatori economici a causa di caratteristiche proprie o che creino barriere artificiali per taluni operatori.

54 Nel caso di specie, è tuttavia giocoforza constatare che la Corte non dispone di elementi che consentano di stabilire se il criterio controverso possa creare un siffatto effetto discriminatorio nei confronti di taluni operatori, come le piccole e medie imprese.

55 Tuttavia, sebbene spetti al giudice del rinvio procedere a tale esame, occorre ricordare che quest'ultimo deve essere realizzato alla luce della documentazione di cui l'amministrazione aggiudicatrice disponeva al momento della determinazione delle sue esigenze nonché alla luce delle eventuali consultazioni degli utilizzatori o beneficiari del servizio e del personale che esegue quest'ultimo che l'amministrazione in parola ha potuto effettuare in precedenza, nonché delle eventuali consultazioni precedenti l'appalto che essa ha potuto effettuare o qualsiasi altro documento che consenta di suffragare l'esistenza di un effetto di esclusione indotto da un siffatto criterio di aggiudicazione.

56 Tenuto conto dei motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione pregiudiziale sollevata dichiarando che l'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto, consente all'amministrazione aggiudicatrice di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi di tale disposizione.

Sulla seconda questione

57 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 96/71 e l'articolo 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue tale appalto.

58 Il governo spagnolo e la Commissione europea eccepiscono l'irricevibilità di tale questione invocando l'assenza di qualsiasi elemento transfrontaliero che caratterizzi la controversia oggetto del procedimento principale, elemento necessario ai fini dell'interpretazione sia dell'articolo 56 TFUE sia della direttiva 96/71. Infatti, sotto un primo profilo, nessun offerente stabilito nel territorio di uno Stato membro diverso da quello cui appartiene l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe partecipato alla procedura di aggiudicazione dell'appalto controverso, sotto un secondo profilo, la prestazione oggetto di tale appalto non sarebbe una prestazione di servizi transnazionale che implica il distacco di lavoratori e, sotto un terzo profilo, la natura dell'appalto nonché il suo scarso valore non sarebbero caratterizzati dall'esistenza di un elemento transfrontaliero.

59 A tal riguardo, occorre rilevare che, come risulta dai punti 14 e 15 della presente sentenza, l'appalto controverso è un appalto avente ad oggetto servizi di assistenza sociale senza alloggio, il cui valore, che ammonta a EUR 166 250, non supera la soglia fissata all'articolo 4, lettera d), della direttiva 2014/24. Orbene, come risulta dal considerando 114 della direttiva in parola, servizi di tale natura presentano una dimensione limitatamente transfrontaliera poiché sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali al punto da non essere, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario, come ad esempio il finanziamento dell'Unione per i progetti transfrontalieri.

60 Occorre in proposito ricordare che l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo non può essere ricavata in via ipotetica da taluni elementi che, considerati in astratto, potrebbero costituire indizi in tal senso, ma deve risultare in modo chiaro da una valutazione concreta delle circostanze dell'appalto in questione. Più in particolare, il giudice del rinvio non può limitarsi a presentare alla Corte elementi che permettano di non escludere l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, ma, al contrario, deve fornire i dati idonei a dimostrarne l'esistenza (sentenza del 6 ottobre 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, punto 22).

61 Orbene, il giudice del rinvio non fornisce alcuna indicazione concreta nella decisione di rinvio che dimostri

l'esistenza di un elemento transfrontaliero.

62 Inoltre, spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, sotto quale profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia pendente dinanzi ad esso presenti un elemento di

collegamento con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali che rende l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tale controversia (sentenze del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C?268/15, EU:C:2016:874, punto 55, e del 14 luglio 2022, ASADE, C?436/20, EU:C:2022:559, punto 47).

63 Orbene, è giocoforza constatare che il giudice del rinvio non spiega perché, malgrado il carattere puramente interno della controversia dinanzi ad esso pendente, occorra procedere all'interpretazione dell'articolo 56 TFUE. Più in particolare, tale giudice non afferma espressamente di trovarsi in una delle ipotesi contemplate ai punti da 50 a 53 della sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C?268/15, EU:C:2016:874).

64 Ne consegue che la seconda questione pregiudiziale è irricevibile.

Sulla terza questione

65 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 28 della Carta debba essere

interpretato nel senso che esso osta a un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che, da un lato, tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto e, dall'altro lato, obbliga tale offerente a precisare, previa contrattazione collettiva con i rappresentanti di tale personale, gli elementi della retribuzione sui quali verte detto aumento retributivo nonché ad adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile a detto personale.

66 In via preliminare, va ricordato che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. La nozione di «attuazione del diritto dell'Unione» 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 [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)].

67 A tal riguardo, occorre rilevare che dalla decisione di rinvio emerge che la LCSP, che è applicabile alla controversia oggetto del procedimento principale, è l'atto legislativo che recepisce la direttiva 2014/24 nel diritto nazionale. Inoltre, come emerge dai punti da 30 a 34 della presente sentenza, qualora il valore dell'appalto controverso sia inferiore alla soglia fissata all'articolo 4, lettera d), della direttiva 2014/24, dall'articolo 145 della LCSP, in combinato disposto con la quarantasettesima disposizione addizionale di tale legge, e come confermato dal governo spagnolo durante l'udienza, la normativa nazionale si conforma, in modo diretto e incondizionato, per le soluzioni che apporta a situazioni non disciplinate da tale direttiva, a quelle contemplate da detta direttiva, di modo che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 23 delle sue conclusioni, l'articolo 28 della Carta è applicabile.

68 Occorre ricordare che, in forza di tale disposizione, i lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali, in particolare il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi ai livelli appropriati.

69 In considerazione dell'*acquis* dell'Unione in tale ambito e, in particolare, dell'articolo 152, primo comma, TFUE, il quale dispone che l'Unione «riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali» e «facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia», occorre rilevare che l'articolo 28 della Carta suppone un'autonomia di dette parti. Tale autonomia implica, in occasione della fase di negoziazione di un accordo tra dette parti, che riguarda esclusivamente queste ultime, che esse possano dialogare e agire liberamente, senza ricevere ordini o istruzioni da chicchessia, e segnatamente dagli Stati membri o da istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C?311/21, EU:C:2022:983, punto 72 e giurisprudenza citata).

70 Ne consegue che le parti sociali dispongono di un ampio margine di discrezionalità non soltanto nella scelta di perseguire uno scopo determinato fra altri in materia di politica sociale e di occupazione, ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzare detto scopo (sentenza del 15 dicembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C?311/21, EU:C:2022:983, punto 73 e giurisprudenza citata).

71 Siccome il diritto alla negoziazione collettiva rientra nell'ambito delle disposizioni del diritto dell'Unione, lo si deve esercitare, nel campo di applicazione di tale diritto, conformemente a quest'ultimo. Se le parti sociali godono quindi di un ampio margine di discrezionalità nell'ambito della negoziazione e della conclusione dei contratti collettivi, tale margine di discrezionalità è circoscritto dall'obbligo di garantire il rispetto del diritto dell'Unione (sentenza del 15 dicembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C?311/21, EU:C:2022:983, punti 74 e 75 e giurisprudenza citata).

72 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che il criterio controverso si limita, da un lato, ad esigere

dall'offerente che siano precisati, entro un termine massimo di un mese dalla conclusione del contratto, e previa negoziazione con i rappresentanti del personale, gli elementi della retribuzione ai quali si applica l'aumento retributivo e, dall'altro lato, ad imporre all'aggiudicatario di adoperarsi per concludere un accordo che disciplini le condizioni di lavoro del personale assegnato all'appalto.

73 Orbene, nessuno dei due aspetti di tale criterio appare pregiudicare l'autonomia rispettiva delle parti sociali nella negoziazione di un contratto collettivo.

74 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 70 delle sue conclusioni, più che pregiudicare il diritto alla negoziazione collettiva del datore di lavoro aggiudicatario, da un lato, e dei rappresentanti del personale incaricato di eseguire l'appalto, dall'altro lato, il criterio controverso mira a facilitare il dialogo tra le parti sociali e, pertanto, a incentivare l'esercizio di

tale diritto limitandosi a imporre all'aggiudicatario un obbligo di mezzi affinché si adoperi per concludere un contratto collettivo con i rappresentanti del personale assegnato all'esecuzione dell'appalto senza ledere il diritto di questi ultimi a partecipare alla determinazione degli elementi dell'aumento retributivo nonché delle condizioni di lavoro. Infatti, il requisito risultante dal criterio di aggiudicazione e consistente nel fatto che l'aggiudicatario sia tenuto a negoziare gli elementi dell'aumento retributivo con i rappresentanti del personale assegnato all'esecuzione di un appalto pubblico, in applicazione di un impegno formulato nella sua offerta, non può a priori costringere tali rappresentanti ad accettare la totalità delle proposte contenute nella proposta dell'offerente entro il termine prescritto dal criterio di aggiudicazione, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

75 Infine, quanto all'interrogativo del giudice del rinvio vertente sulla circostanza che la conclusione di un siffatto contratto collettivo possa portare ad instaurare una differenza di retribuzione tra il personale incaricato di eseguire l'appalto controverso e quello che sarebbe assegnato all'esecuzione di un altro appalto analogo, nella misura in cui il primo beneficerebbe di elementi retributivi più favorevoli, occorre constatare che la decisione di rinvio non contiene nessun elemento quanto agli effetti concreti del criterio controverso sulla retribuzione dei lavoratori presso l'impresa che si vedrebbe aggiudicare tale appalto. Di conseguenza, la Corte non è in grado di affrontare in modo sufficientemente informato tali aspetti degli interrogativi del giudice del rinvio.

76 Tenuto conto dei motivi che precedono, l'articolo 28 della Carta deve essere interpretato nel senso che esso non osta a un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che, da un lato, tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto e, dall'altro lato, obbliga l'offerente di cui si tratta a precisare, previa negoziazione collettiva con i rappresentanti di detto personale, gli elementi retributivi nei quali si concretizza tale aumento retributivo nonché ad adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile a detto personale.

Sulle spese

77 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) L'articolo 67, paragrafo 1, 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:

un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto consente all'amministrazione aggiudicatrice di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi di tale disposizione.

2) L'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta a un criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di assistenza sociale senza alloggio che, da un lato, tiene conto, oltre il livello che risulta dall'applicazione del contratto collettivo di settore in vigore, dell'aumento della massa salariale che l'offerente propone di applicare al personale che esegue l'appalto e, dall'altro lato, obbliga l'offerente di cui si tratta a precisare, previa negoziazione collettiva con i rappresentanti di detto personale, gli elementi retributivi nei quali si concretizza tale aumento retributivo nonché ad adoperarsi per concludere un contratto collettivo applicabile a detto personale.