



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

14 luglio 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 e 56 TFUE – Situazione puramente interna – Servizi nel mercato interno – Direttiva 2006/123/CE – Ambito di applicazione – Articolo 2, paragrafo 2, lettera j) – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Nozione di “appalti pubblici” – Articoli da 74 a 77 – Prestazione di servizi sociali di assistenza alla persona – Accordi di azione concertata con enti privati di iniziativa sociale – Esclusione degli operatori che perseguono fini di lucro – Luogo di stabilimento dell’ente come criterio di selezione»

Nella causa C-436/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Corte superiore di giustizia della Regione valenzana, Spagna), con decisione del 3 settembre 2020, pervenuta in cancelleria il 16 settembre 2020, nel procedimento

Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)

contro

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente di sezione, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L.S. Rossi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per l’Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE), da A. Martínez Gradoli, procuradora, e Y. Puiggròs Jiménez de Anta, abogada;
- per la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, da I. Sánchez Lázaro, abogada;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

- per il governo spagnolo, da S. Jiménez García e J. Rodríguez de la Rúa Puig, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S.L. Vitale, avvocato dello Stato;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen e J. Langer, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Armati, M. Jáuregui Gómez, P. Ondrůšek, E. Sanfrutos Cano e G. Wils, in qualità di agenti;
- per il governo norvegese, da J.T. Kaasin e H. Røstum, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 febbraio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, degli articoli 76 e 77 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), in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV della stessa, nonché dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dall'Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (associazione nazionale degli enti di cura a domicilio) in merito alla legittimità del decreto 181/2017 del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (decreto del governo della Regione valenzana 181/2017 che attua l'azione concordata per la fornitura di servizi sociali da parte di enti di iniziativa sociale nel territorio della Regione valenzana), del 17 novembre 2017 (in prosieguo: il «decreto 181/2017»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il protocollo n. 26

- 3 L'articolo 1 del protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato FUE (in prosieguo: il «protocollo n. 26»), così dispone:

«I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

Direttiva 2014/24

- 4 I considerando 4, 6 e 114 della direttiva 2014/24 enunciano quanto segue:

«(4) (...) Analogamente, situazioni in cui tutti gli operatori che soddisfano determinate condizioni sono autorizzati a svolgere un determinato compito senza selettività, come i sistemi basati sulla scelta del cliente e i sistemi di buoni servizio, non dovrebbero essere considerate sistemi di appalto bensì semplici sistemi di autorizzazione (per esempio licenze per medicine o servizi medici).

(...)

(6) È altresì opportuno ricordare che la presente direttiva non dovrebbe incidere sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale. Essa non dovrebbe neppure trattare la liberalizzazione di servizi di interesse economico generale, riservati a enti pubblici o privati, o la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

Occorre parimenti ricordare che gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi. È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente 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. Nel definire le procedure da utilizzare per l'aggiudicazione degli appalti di servizi alla persona, gli Stati membri dovrebbero tener conto dell'articolo 14 TFUE e del protocollo n. 26. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero inoltre perseguire gli obiettivi della semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici; è opportuno chiarire che ciò potrebbe anche comportare il ricorso a norme applicabili agli appalti di servizi non assoggettati al regime specifico.

Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione».

5 L'articolo 1 di tale direttiva così dispone:

«1. La presente direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4.

(...)

5. La presente direttiva fa salve le modalità con cui gli Stati membri organizzano i propri sistemi in materia di previdenza sociale.

(...)».

6 Ai sensi dell'articolo 2 di detta direttiva:

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

(...)

5) “appalti pubblici”: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi».

(...)

9) «appalti pubblici di servizi»: appalti pubblici aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui al punto 6;

10) «operatore economico»: una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;

(...))».

7 Ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2014/24, intitolato «Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi»:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi:

(...)

h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza;

(...))».

8 Il titolo III di tale direttiva, intitolato «Particolari regimi di appalto», contiene, in particolare, un capo I, relativo ai «[s]ervizi sociali e [agli] altri servizi specifici», nel quale figurano gli articoli da 74 a 77 di detta direttiva.

9 L'articolo 74 della direttiva 2014/24 così recita:

«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)».

10 L'articolo 75 di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi di cui all'articolo 74 rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità:

- a) mediante un bando di gara, che comprende le informazioni di cui all'allegato V, parte H, conformemente ai modelli di formulari di cui all'articolo 51; o
- b) mediante un avviso di preinformazione, che viene pubblicato in maniera continua e contiene le informazioni di cui all'allegato V, parte I. L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto.

Il primo comma non si applica tuttavia allorché una procedura negoziata senza previa pubblicazione potrebbe essere stata utilizzata conformemente all'articolo 32 per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici che hanno aggiudicato un appalto pubblico per i servizi di cui all'articolo 74 rendono noto il risultato della procedura d'appalto mediante un avviso di aggiudicazione, che contiene le informazioni di cui all'allegato V, parte J, conformemente ai modelli di formulari di cui all'articolo 51. Esse possono tuttavia raggruppare detti avvisi su base trimestrale. In tal caso, esse inviano gli avvisi raggruppati al più tardi trenta giorni dopo la fine di ogni trimestre.

3. I modelli di formulari di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo sono stabiliti dalla Commissione mediante atti di esecuzione. Gli atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 89, paragrafo 2.

4. Gli avvisi di cui al presente articolo sono pubblicati conformemente all'articolo 51».

11 Ai sensi dell'articolo 76 di detta direttiva:

«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».

12 A norma dell'articolo 77 di detta direttiva:

«1. Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'articolo 74 identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Un'organizzazione di cui al paragrafo 1 deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1;
- b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; e
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

3. La durata massima del contratto non supera i tre anni.

4. L'avviso di indizione di gara fa riferimento al presente articolo.

5. Fermo restando l'articolo 92, la Commissione valuta gli effetti del presente articolo e trasmette una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 18 aprile 2019».

Direttiva 2006/123

13 Il considerando 27 della direttiva 2006/23 enuncia quanto segue:

«La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale».

14 L'articolo 2 di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)

f) i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;

(...)

i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato;

j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato;

(...)».

Diritto spagnolo

La legge organica 5/1982

- 15 Ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, punto 24, della Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (legge organica 5/1982 relativa allo statuto di autonomia della Regione valenzana), del 1° luglio 1982 (BOE n. 164, del 10 luglio 1982), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, la Regione valenzana esercita una competenza esclusiva in materia di servizi sociali e di enti pubblici di protezione e assistenza dei minori, della gioventù, dei migranti, della terza età, dei lavoratori con disabilità e di altri gruppi e in settori che richiedono protezione sociale.

La legge 5/1997

- 16 Le competenze della Regione valenzana conformemente alla legge organica 5/1982 sono state attuate dalla Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ambito de la Comunidad Valenciana (legge 5/1997 del governo della Regione valenzana recante disciplina del sistema dei servizi sociali nel territorio della Regione valenzana), del 26 giugno 1997 (BOE n. 192 del 12 agosto 1997, pag. 24405).
- 17 Tale legge è stata modificata dalla Ley 13/2016, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (legge 13/2016 della Regione valenzana recante misure fiscali, gestione amministrativa e finanziaria e organizzazione della Regione valenzana), del 29 dicembre 2016 (BOE n. 34, del 9 febbraio 2017, pag. 8694), prima di essere abrogata dalla Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (legge 3/2019 della Regione valenzana, relativa ai servizi sociali inclusivi della Regione valenzana), del 18 febbraio 2019 (BOE n. 61, del 12 marzo 2019, pag. 23249) (in prosieguo: la «legge 3/2019»).

18 L'articolo 44 bis della legge 5/1997, come modificata dalla legge 13/2016 (in prosieguo: la «legge 5/1997»), intitolato «Modalità di fornitura delle prestazioni del sistema pubblico di servizi sociali», così dispone:

«1. Le amministrazioni pubbliche facenti parte del sistema pubblico di servizi sociali forniscono alle persone i servizi previsti dalla legge o dal catalogo dei servizi sociali, secondo le seguenti modalità:

- a) La gestione diretta o il ricorso a mezzi propri, che costituiscono il modo di erogazione preferenziale.
- b) La gestione indiretta secondo una delle formule stabilite nella normativa in materia di appalti del settore pubblico.
- c) Gli accordi di azione concertata conclusi con enti privati di iniziativa sociale.

2. La fornitura di prestazioni sociali da parte di centri o servizi di un'amministrazione diversa dall'amministrazione competente avviene secondo una delle forme di collaborazione e cooperazione tra amministrazioni pubbliche prevista dalla legge».

19 L'articolo 53 di tale legge, intitolato «Sulla concertazione con gli enti privati di iniziativa sociale», prevede quanto segue:

«1. Le amministrazioni pubbliche competenti in materia di servizi sociali possono affidare a enti privati di iniziativa sociale l'erogazione delle prestazioni previste nel catalogo di servizi sociali mediante accordi di azione concertata, a condizione che tali enti dispongano dell'adeguato accreditamento amministrativo e siano iscritti come tali nel registro degli enti, centri e servizi sociali corrispondenti.

2. Nell'ambito dell'inquadramento legislativo, il regime giuridico è istituito mediante regolamento per ogni specifico settore d'azione, fissando le condizioni di azione dei centri privati convenzionati che partecipano al sistema di servizi sociali sotto responsabilità pubblica, stabilendo le condizioni di accesso, le condizioni del servizio, le procedure di selezione, la durata massima e le cause di recesso dall'accordo, nonché gli obblighi delle parti.

3. La convenzione conclusa tra l'amministrazione e l'ente privato stabilisce i diritti e gli obblighi di ciascuna parte per quanto riguarda il suo regime economico, la durata, la proroga e l'estinzione nonché, se del caso, il numero e il tipo di unità convenzionate, e le altre condizioni legali.

4. L'accesso ai posti oggetto di convenzione con enti privati di iniziativa sociale avviene sempre tramite l'amministrazione che ha autorizzato la concertazione.

5. Costituiscono enti di iniziativa sociale, le fondazioni, le associazioni, le organizzazioni di volontariato e altri enti senza scopo di lucro che svolgono attività di servizio sociale. In particolare, sono considerate enti di iniziativa sociale le società cooperative qualificate come enti senza scopo di lucro conformemente alla loro regolamentazione specifica».

20 L'articolo 56 di detta legge, intitolato «Sulle convenzioni», ai paragrafi 1 e 2 enuncia quanto segue:

«1. La Generalitat [governo della Regione valenzana] contribuisce finanziariamente allo sviluppo e al miglioramento delle competenze degli enti locali, nonché al sostegno di programmi di contenuto sociale realizzati da enti senza scopo di lucro.

2. Del pari, la Generalitat assegna annualmente nei corrispondenti bilanci i fondi necessari al finanziamento degli accordi di azione concertata con enti privati di iniziativa sociale».

21 Gli articoli da 62 a 66 della medesima legge figurano al titolo VI della stessa, intitolato «Sull'azione concertata».

22 Secondo l'articolo 62 della legge 5/1997, intitolato «Nozione, regime generale e principi dell'azione concertata»:

«1. Gli accordi di azione concertata sono strumenti organizzativi di natura extracontrattuale con i quali le amministrazioni competenti possono organizzare la fornitura di servizi alla persona di carattere sociale il cui finanziamento e controllo, e l'accesso ai quali, rientrano nella loro competenza, conformemente alla procedura e ai requisiti previsti dalla presente legge e dalla normativa settoriale applicabile.

2. Le amministrazioni pubbliche vigilano affinché la loro attività concertata con soggetti terzi ai fini della prestazione di servizi sociali alla persona sia conforme ai seguenti principi:

a) Principio di sussidiarietà, in forza del quale l'azione concertata con enti privati senza scopo di lucro è previamente subordinata all'impiego ottimale delle risorse proprie.

b) Principio di solidarietà, incoraggiando il coinvolgimento degli enti del terzo settore dell'azione sociale nella fornitura di servizi alla persona di natura sociale.

c) Principio di uguaglianza, garantendo che l'azione concertata assicuri agli utenti un'attenzione identica a quella accordata agli utenti direttamente forniti dall'amministrazione.

d) Principio di pubblicità, prevedendo che gli inviti a presentare candidature per azioni concertate siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Generalitat Valenciana.

e) Principio di trasparenza, diffondendo sul portale di trasparenza gli accordi di azione concertata in vigore in qualsiasi momento.

f) Principio di non discriminazione, fissando condizioni di accesso all'azione concertata che garantiscano l'uguaglianza tra i soggetti che scelgono di parteciparvi.

g) Principio dell'efficienza di bilancio, prevedendo che le contropartite economiche che gli enti convenzionati possono percepire conformemente alle tariffe massime o ai moduli in vigore siano limitate ai costi variabili, fissi e permanenti di erogazione del servizio senza includere utili commerciali».

23 L'articolo 63 di tale legge, intitolato «Ambito materiale e presupposti per l'azione concertata», prevede quanto segue:

«1. Nel settore dei servizi sociali, i servizi alla persona che possono essere oggetto di un'azione concertata sono determinati mediante regolamento tra i servizi previsti nel catalogo dei servizi.

2. Possono essere oggetto di un'azione concertata:

a) La prenotazione e la riserva di posti in vista della loro occupazione da parte degli utenti del sistema pubblico di servizi sociali; l'accesso ai posti è autorizzato dalle amministrazioni pubbliche competenti conformemente ai criteri stabiliti dalla presente legge.

b) La gestione integrale di prestazioni, di servizi o di centri conformemente alle disposizioni stabilite mediante regolamento.

3. Qualora l'erogazione del servizio comporti processi che esigono diversi tipi di intervento in centri o servizi diversi, l'amministrazione competente può concludere un unico accordo di azione concertata con più enti, che imponga meccanismi imperativi di coordinamento e di collaborazione.

4. Possono accedere al regime di azione concertata gli enti privati d'iniziativa sociale erogatori di servizi sociali che dispongano di un accreditamento amministrativo e siano iscritti nel registro degli enti, centri e servizi sociali corrispondenti.

5. Il regime dell'azione concertata è incompatibile con la concessione di sovvenzioni economiche per il finanziamento delle attività o dei servizi oggetto di convenzione».

24 Ai sensi dell'articolo 64 di detta legge, intitolato «Procedura di concertazione e criteri di preferenza»:

«1. La normativa settoriale prevede le procedure affinché gli enti che soddisfano i criteri stabiliti possano aderire al regime di azione concertata conformemente ai principi generali stabiliti all'articolo 62 della presente legge.

2. Per l'adozione degli accordi di azione concertata, la normativa settoriale stabilisce i criteri di selezione degli enti qualora tale selezione risulti necessaria in considerazione dei limiti di bilancio o del numero e delle caratteristiche delle prestazioni che possono essere concertate.

3. La selezione degli enti può essere fondata sui seguenti criteri:

a) lo stabilimento nella località di fornitura del servizio;

(...)».

25 L'articolo 65 della medesima legge, intitolato «Formalizzazione ed effetti dell'azione concertata», prevede quanto segue:

«1. Gli accordi di azione concertata sono formalizzati in documenti amministrativi di concertazione il cui contenuto è stabilito dalla normativa settoriale applicabile.

2. Gli accordi di concertazione impongono all'ente convenzionato di fornire alle persone i servizi di natura sociale alle condizioni stabilite dalla normativa settoriale applicabile e dall'accordo di concertazione adottato conformemente a quest'ultima.

3. Non possono essere addebitati agli utenti importi aggiuntivi rispetto alle tariffe previste per i servizi convenzionati.

4. L'addebito agli utenti di un qualsiasi compenso per la fornitura di servizi complementari, nonché l'importo di quest'ultimo, sono previamente autorizzati dall'amministrazione che accorda la concertazione».

26 L'articolo 66 della legge 5/1997, intitolato «Finanziamento dell'azione concertata», così recita:

«1. Ciascun bando fissa l'importo dei moduli economici corrispondenti a ciascuna prestazione che può formare oggetto dell'azione concertata.

2. Le tariffe massime o i moduli economici coprono al massimo i costi variabili, fissi e permanenti delle prestazioni, garantendo la neutralità economica per il soggetto prestatore, senza includere un utile commerciale.

3. Gli importi derivanti dall'azione concertata vengono versati, previa presentazione della corrispondente fattura da parte dell'ente convenzionato, mediante prelievo sulla voce di bilancio destinata al finanziamento delle spese correnti dell'amministrazione».

27 Ai sensi dell'articolo 67 di tale legge, intitolato «Durata degli accordi di concertazione»:

«La durata degli accordi di concertazione non può superare i quattro anni. Qualora siano espressamente previste nell'accordo di concertazione, le eventuali proroghe possono portare la durata complessiva di tale accordo a dieci anni. Al termine di tale periodo, l'amministrazione competente può concludere un nuovo accordo di concertazione».

Il decreto 181/2017

28 Il decreto 181/2017, adottato in esecuzione della legge 5/1997, ha lo scopo, conformemente al suo articolo 1, di disciplinare i requisiti, le procedure di selezione, il contenuto e le condizioni di base per l'istituzione, l'esecuzione e lo sviluppo degli accordi di concertazione, quali modalità di gestione dei servizi sociali da parte di enti privati di iniziativa sociale al fine di fornire alle persone i servizi sociali previsti dalla legge e dal catalogo dei servizi sociali, o dai loro atti di esecuzione.

29 L'articolo 3, lettera e), di tale decreto riconosce la qualità di enti privati di iniziativa sociale alle «fondazioni, associazioni, organizzazioni di volontariato e altri enti senza scopo di lucro che svolgono attività di servizio sociale», nonché alle società cooperative qualificate come enti senza scopo di lucro conformemente alla loro normativa specifica.

30 Nonostante l'abrogazione della legge 5/1997 ad opera della legge 3/2019, il decreto 181/2017 resta in vigore, conformemente alla disposizione abrogativa unica di quest'ultima legge.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 31 L'ASADE ha proposto dinanzi al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Corte superiore di giustizia della Regione valenzana, Spagna), un ricorso di annullamento del decreto 181/2017, a sostegno del quale fa valere che l'articolo 44 bis, paragrafo 1, lettera c), l'articolo 53, l'articolo 56, paragrafo 2, e il titolo VI della legge 5/1997, che tale decreto attua, sono in contrasto con il diritto dell'Unione in quanto escludono gli enti con scopo di lucro dalla possibilità di erogare determinati servizi sociali di assistenza alla persona nell'ambito di un'azione concertata, permettendo a tutti gli enti senza scopo di lucro, non solo alle organizzazioni di volontariato, di fornire tali servizi a fronte di una remunerazione senza dover passare per una procedura trasparente di confronto concorrenziale che garantisca la parità di trattamento tra gli operatori economici interessati.
- 32 Il giudice del rinvio si interroga sulla conformità dell'utilizzo degli accordi di azione concertata, quale disciplinato dalla legge 5/1997, con gli articoli 49 e 56 TFUE, 76 e 77 della direttiva 2014/24 e con l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123. Esso sottolinea che resta necessaria un'interpretazione di tali disposizioni del diritto dell'Unione, nonostante l'abrogazione della legge 5/1997 ad opera della legge 3/2019, poiché quest'ultima legge non ha modificato il regime dell'azione concertata per l'erogazione di servizi sociali. Inoltre, al fine di valutare la regolarità del medesimo decreto, sarebbe necessario verificare se la legge 5/1997, di cui assicura l'esecuzione, fosse o meno conforme al diritto dell'Unione.
- 33 In tale contesto, il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Corte superiore di giustizia della Regione valenzana) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 49 TFUE e gli articoli 76 e 77 (in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV) della direttiva [2014/24] debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alla concertazione con enti privati senza scopo di lucro – non solo associazioni di volontariato – ai fini dell'erogazione di ogni tipo di servizi sociali alle persone in cambio del rimborso delle spese, senza attenersi alle procedure previste dalla [direttiva 2014/24] e a prescindere dal valore stimato, semplicemente mediante la previa qualificazione di tali figure come non contrattuali.
- 2) Nel caso in cui la risposta sia negativa e sussista pertanto tale possibilità: se l'articolo 49 del TFUE e gli articoli 76 e 77 (in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV) della direttiva [2014/24] debbano essere interpretati nel senso che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alla concertazione con enti privati senza scopo di lucro (non solo organizzazioni di volontariato) ai fini dell'erogazione di ogni tipo di servizi sociali alla persona in cambio del rimborso delle spese, senza attenersi alle procedure previste dalla direttiva [2014/24] e a prescindere dal valore stimato, semplicemente previa qualificazione di tali fattispecie come non contrattuali, quando, inoltre, detta normativa nazionale non preveda espressamente le condizioni poste dall'articolo 77 della direttiva, bensì rinvii al riguardo a una successiva attuazione per via regolamentare senza esplicitamente includere tra i criteri cui dovrà informarsi tale attuazione quello secondo cui la medesima deve prevedere espressamente le condizioni poste dall'articolo 77 della menzionata direttiva.

- 3) Nel caso in cui anche la risposta a tale questione sia negativa e sussista pertanto la suddetta possibilità: se gli articoli 49 e 56 del TFUE, gli articoli 76 e 77 (in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV) della direttiva [2014/24], nonché l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva [2006/123], debbano essere interpretati nel senso che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici, a fini della selezione degli enti senza scopo di lucro (non solo associazioni di volontariato) con i quali concertare la prestazione di ogni tipo di servizi sociali alle persone – oltre a quelli menzionati all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva [2006/123] –, di includere tra i criteri di selezione lo stabilimento nel luogo in cui sarà erogato il servizio».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- 34 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, qualora la questione sia di natura ipotetica o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte [sentenze del 15 dicembre 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punti 59 e 61, e del 25 novembre 2021, *État du Grand-duché de Luxembourg (Informazioni su un gruppo di contribuenti)*, C-437/19, EU:C:2021:953, punto 81].
- 35 L'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone inoltre che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni da lui sollevate o che esso, perlomeno, spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve, inoltre, indicare le ragioni precise che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale (sentenza del 10 marzo 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assicurazione malattia completa)*, C-247/20, EU:C:2022:177, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).
- 36 È alla luce di tali osservazioni preliminari che occorre valutare la ricevibilità delle questioni pregiudiziali.

Sull'abrogazione della legge 5/1997

- 37 La convenuta nel procedimento principale osserva che le questioni pregiudiziali sono irricevibili in quanto la legge 5/1997, la cui conformità al diritto dell'Unione è contestata in via incidentale nell'ambito del ricorso principale, è stata abrogata dalla legge 3/2019.
- 38 A tal riguardo, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta chiaramente che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del decreto 181/2017 alla data della sua adozione. Orbene, a tale data, è pacifico che la legge 5/1997, di cui tale decreto assicura l'esecuzione, era ancora in vigore. Inoltre, è pacifico che detta legge, da un lato, negava agli enti a

scopo di lucro la possibilità di concludere un accordo di azione concertata e, dall'altro, consentiva di ricorrere al criterio dello stabilimento in loco nell'ambito della conclusione di un siffatto accordo.

- 39 In tali circostanze, le questioni pregiudiziali conservano un nesso con l'oggetto della causa principale.

Sulla direttiva 2014/24

- 40 I governi spagnolo, italiano e dei Paesi Bassi esprimono dubbi in merito all'applicabilità della direttiva 2014/24 agli accordi di azione concertata previsti dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale.
- 41 Orbene, laddove, come nella presente causa, non appaia in modo manifesto che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, l'obiezione relativa all'inapplicabilità di detta disposizione alla controversia di cui al procedimento principale non riguarda la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, ma rientra nel merito delle questioni (sentenze del 12 dicembre 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punto 29, e del 28 ottobre 2021, Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, punto 25).

Direttiva 2006/123

- 42 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva 2006/123, quest'ultima non si applica ai servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti, segnatamente, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.
- 43 Orbene, da un lato, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 145 a 150 delle sue conclusioni, il fascicolo di cui dispone la Corte non consente di stabilire che i servizi sociali di assistenza alla persona interessati dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non rientrino tra i servizi esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 in forza del suo articolo 2, paragrafo 2, lettera j), come interpretato dalla Corte ai punti da 42 a 49 della sentenza dell'11 luglio 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517).
- 44 Dall'altro lato, l'assenza di qualsiasi precisazione al riguardo nella decisione di rinvio non consente neppure alla Corte di stabilire se, supponendo che taluni servizi sociali di assistenza alla persona oggetto della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sfuggano all'esclusione prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), di tale direttiva, essi non ricadrebbero nell'ambito di applicazione di un'altra delle esclusioni previste a tale articolo 2, paragrafo 2, e segnatamente alle lettere f) e i).
- 45 In tali circostanze, poiché il giudice del rinvio non ha posto la Corte in condizione di assicurarsi che l'ipotesi di fatto su cui si fonda la terza questione pregiudiziale rientri effettivamente nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, tale questione è irricevibile nella parte in cui verte sull'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 2, della stessa.

Articoli 49 e 56 del TFUE

- 46 Occorre rilevare, infine, che, sebbene tutti gli elementi della controversia principale si collochino all'interno di un solo Stato membro, le questioni pregiudiziali vertono in particolare sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE.
- 47 In tale contesto, 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 (sentenza del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 55 e ordinanza del 6 maggio 2021, *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e a.*, C-571/20, non pubblicata, EU:C:2021:364, punto 23).
- 48 Orbene, il giudice del rinvio non spiega perché, nonostante il carattere puramente interno della controversia dinanzi ad esso pendente, occorra procedere all'interpretazione degli articoli 49 e 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).
- 49 Inoltre, sebbene, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, l'aggiudicazione degli appalti che, tenuto conto del loro valore, non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, sia tuttavia soggetta alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato FUE, in particolare ai principi della parità di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità, e all'obbligo di trasparenza che ne deriva, nei limiti in cui tali appalti presentino un interesse transfrontaliero certo, il giudice del rinvio non può limitarsi a sottoporre alla Corte, al riguardo, elementi che consentono di non escludere l'esistenza di un tale interesse, ma deve al contrario fornire dati idonei a provarne l'esistenza (v., in tal senso, ordinanza del 12 novembre 2020, *Novart Engineering*, C-170/20, non pubblicata, EU:C:2020:908, punti 33 e 35). Orbene, nel caso di specie il giudice del rinvio ha omissso di fornire alla Corte tali dati.
- 50 Pertanto, le questioni pregiudiziali sono irricevibili nella parte in cui vertono sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE.
- 51 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che le questioni pregiudiziali sono ricevibili, salvo nella parte in cui vertono sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, e dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

Sulle questioni prima e seconda

- 52 Con le sue prime due questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 76 e 77 della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di concludere accordi in forza dei quali tali enti forniscono servizi sociali di assistenza alla persona, a fronte del rimborso dei costi da essi sostenuti, indipendentemente dal valore stimato di tali servizi, e senza che tale normativa richieda che detti enti rispettino i requisiti stabiliti da detto articolo 77.

Sull'applicabilità della direttiva 2014/24

- 53 Al fine di rispondere a tali questioni, occorre, in via preliminare, determinare se accordi come quelli di cui trattasi nel procedimento principale siano appalti pubblici di cui alla direttiva 2014/24.
- 54 A tal riguardo, conformemente al suo articolo 1, la direttiva 2014/24 stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4 di tale direttiva. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 5), di detta direttiva definisce, ai fini di quest'ultima, gli appalti pubblici come contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.
- 55 In questa prospettiva è importante notare, in primo luogo, che poiché la nozione di «appalto pubblico», è una nozione di diritto dell'Unione, la classificazione data dal diritto spagnolo agli accordi di azione concertata è irrilevante [v., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2005, Commissione/Francia, C-264/03, EU:C:2005:620, punto 36, e del 22 aprile 2021, Commissione/Austria (Locazione di un edificio non ancora costruito), C-537/19, EU:C:2021:319, punto 43].
- 56 Pertanto, la precisazione contenuta nell'articolo 62, paragrafo 1, della legge 5/1997, secondo la quale siffatti accordi costituiscono «strumenti organizzativi di natura extracontrattuale», non è sufficiente a sottrarli all'ambito di applicazione della direttiva 2014/24.
- 57 Inoltre, contrariamente a quanto suggerito dal governo olandese, non risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che tali accordi di azione concertata debbano in realtà essere paragonati ad atti amministrativi unilaterali che, per mera volontà delle amministrazioni aggiudicatrici, sono vincolanti per gli enti privati senza scopo di lucro che sono i loro contraenti (v., al riguardo, sentenze del 19 aprile 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, punti da 52 a 55, e del 18 dicembre 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, punti da 51 a 55).
- 58 In secondo luogo, per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, gli accordi di azione concertata di cui al procedimento principale devono consistere in appalti pubblici di servizi, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 9, di tale direttiva.
- 59 A questo proposito, in primo luogo, la nozione di «servizi», ai sensi di questa disposizione, deve essere interpretata alla luce della libertà di prestazione di servizi sancita all'articolo 56 TFUE, il cui ambito di applicazione è limitato alle attività economiche (v., in tal senso, sentenze del 29 aprile 2010, Commissione/Germania, C-160/08, EU:C:2010:230, punti 73 e 74, e del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 154).
- 60 Più in particolare, occorre rilevare che le prestazioni di servizi fornite normalmente dietro retribuzione costituiscono attività economiche, fermo restando che la caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nella circostanza che quest'ultima costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi, senza tuttavia che essa debba essere pagata dal beneficiario di quest'ultima (sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punti da 153 a 155). Inoltre, dall'articolo 62 TFUE, in combinato disposto con

l'articolo 51 di tale Trattato, discende che la libertà di prestazione di servizi non si estende alle attività che partecipano in uno Stato membro, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.

- 61 Come confermato dal considerando 6 della direttiva 2014/24, solo le attività di natura economica, ai sensi del punto precedente, possono pertanto essere oggetto di un appalto pubblico di servizi, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 9, di tale direttiva. Una siffatta interpretazione è, del resto, corroborata dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 10, di detta direttiva, in forza del quale un operatore economico, ai sensi di quest'ultima, è caratterizzato dal fatto che offre sul mercato la realizzazione di lavori o di opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.
- 62 Ciò premesso, il fatto che il contratto sia stipulato con un ente senza scopo di lucro non esclude che tale ente possa svolgere un'attività economica, ai sensi della direttiva 2014/24, cosicché tale circostanza è irrilevante ai fini dell'applicazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenze del 19 giugno 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, C-574/12, EU:C:2014:2004, punto 33 e giurisprudenza ivi citata, e del 28 gennaio 2016, *CASTA e a.*, C-50/14, EU:C:2016:56, punto 52).
- 63 Inoltre, possono essere considerate attività economiche i servizi forniti a fronte di una remunerazione che, senza rientrare nell'esercizio dei pubblici poteri, sono garantiti nell'interesse pubblico e senza scopo di lucro e che si trovano in concorrenza con quelli proposti da operatori che perseguono uno scopo di lucro (v., per analogia, sentenza del 6 settembre 2011, *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 In secondo luogo, per quanto riguarda, più in particolare, le prestazioni di servizi che, come nel caso di specie, hanno un oggetto sociale, è vero che l'articolo 1, punto 5, della direttiva 2014/24 precisa che tale direttiva non incide sul modo in cui gli Stati membri organizzano i loro sistemi di sicurezza sociale. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le attività degli organismi che gestiscono un regime di sicurezza sociale non costituiscono, in linea di principio, attività economiche quando si basano sul principio di solidarietà e tali attività sono soggette a un controllo dello Stato (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2020, *Commissione e Repubblica slovacca/Dôvera zdravotná poisťovňa*, C-262/18 P e C-271/18 P, EU:C:2020:450, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 65 Ciò premesso, questo non è necessariamente il caso delle prestazioni sociali specifiche fornite da operatori privati e il cui costo è preso a carico dallo Stato stesso o da tali organismi di sicurezza sociale. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che il perseguimento di un obiettivo sociale o la presa in considerazione del principio di solidarietà nell'ambito della prestazione di servizi non impedisce, in quanto tale, di considerare tale prestazione di servizi come un'attività economica (v., in tal senso, sentenze del 29 novembre 2007, *Commissione/Italia*, C-119/06, non pubblicata, EU:C:2007:729, punti da 36 a 41, e del 12 settembre 2000, *Pavel Pavlov e a.*, da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:428, punto 118).
- 66 Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 55 a 61 delle sue conclusioni, risulta che, quantomeno, taluni servizi sociali di assistenza alla persona rientranti nell'ambito di applicazione della normativa nazionale controversa nel procedimento principale sono forniti a fronte di una remunerazione e non partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, cosicché tali attività possono essere considerate di natura economica e, pertanto, configuranti servizi ai sensi della direttiva 2014/24.

- 67 In terzo luogo, la natura onerosa di un appalto pubblico presuppone che ciascuna delle parti si impegni a eseguire una prestazione in cambio di un'altra, senza tuttavia escludere che la controprestazione dell'amministrazione aggiudicatrice consista unicamente nel rimborso dei costi sostenuti per la fornitura del servizio concordato (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2020, *Tax-Fin-Lex*, C-367/19, EU:C:2020:685, punti 25 e 26 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, un contratto non può esulare dalla nozione di «appalto pubblico di servizi» per il solo fatto che, come sembra avvenire nel caso di specie, il corrispettivo previsto è limitato al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (sentenza del 28 gennaio 2016, *CASTA e a.*, C-50/14, EU:C:2016:56, punto 52).
- 68 In quarto luogo, come confermano il considerando 4 e il considerando 114, ultimo comma, della direttiva 2014/24, le procedure con cui l'amministrazione aggiudicatrice rinuncia a confrontare e classificare le offerte ammissibili e a designare uno o più operatori economici a cui viene concessa l'esclusiva dell'appalto non rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva (v., in tal senso, sentenze del 2 giugno 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punti da 37 a 42, e del 1° marzo 2018, *Tirkkonen*, C-9/17, EU:C:2018:142, punti da 29 a 35).
- 69 Ciò premesso, dalle risposte dell'ASADE, del governo spagnolo e della convenuta nel procedimento principale ai quesiti posti dalla Corte risulta che la concessione di un accordo di azione concertata è, in pratica, preceduta da una selezione tra gli enti privati senza scopo di lucro che hanno manifestato il loro interesse a fornire i servizi sociali di assistenza alla persona che ne costituiscono l'oggetto, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.
- 70 In quinto luogo, risulta espressamente dalla prima questione pregiudiziale che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale si applica a tutti gli accordi di azione concertata, indipendentemente dal loro valore stimato. Ne consegue che non si può escludere che tale normativa, di cui il giudice è chiamato a controllare la conformità al diritto dell'Unione, possa riguardare accordi di azione concertata il cui valore stimato sia pari o superiore alle soglie previste all'articolo 4 della direttiva 2014/24.
- 71 Alla luce di quanto precede, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale sembra disciplinare, almeno in parte, l'aggiudicazione di appalti pubblici soggetti alla direttiva 2014/24.
- 72 Infine, è importante aggiungere che, per quanto deplorabile, la mancata elencazione nella domanda di pronuncia pregiudiziale delle categorie precise di servizi sociali di assistenza alla persona contemplate dalla normativa nazionale controversa nel procedimento principale non impedisce alla Corte, contrariamente a quanto sembra sostenere il governo italiano, di accertare che l'interpretazione della direttiva 2014/24 non sia priva di qualsiasi rapporto con l'oggetto del procedimento principale.
- 73 Infatti, da un lato, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che almeno una parte dei servizi sociali di assistenza alla persona che possono essere oggetto di un accordo di azione concertata rientra tra i servizi elencati nell'allegato XIV della direttiva 2014/24 e, dall'altro, le questioni pregiudiziali non vertono sull'interpretazione delle disposizioni di tale direttiva generalmente applicabili alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, ma unicamente sull'interpretazione degli articoli da 74 a 77 di detta direttiva, i quali istituiscono precisamente un regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici aventi ad oggetto servizi rientranti nell'ambito di applicazione di tale allegato.

74 Pertanto, occorre esaminare tali questioni unicamente alla luce degli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24.

Requisiti derivanti dalla direttiva 2014/24

- 75 Al fine di verificare se gli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24 ostino a una normativa come quella controversa nel procedimento principale, occorre rilevare, in primo luogo, che il regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici previsto da tali articoli è giustificato, come indicato dal considerando 114 della direttiva 2014/24, dalla dimensione limitatamente transnazionale dei servizi di cui all'allegato XIV di detta direttiva, oltre che dal fatto che tali servizi sono forniti in un ambito specifico che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, a causa di diverse tradizioni culturali.
- 76 In secondo luogo, l'articolo 77 della direttiva 2014/24 prevede che, per taluni dei servizi di cui all'allegato XIV di tale direttiva, gli Stati membri possono consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di riservare alle «organizzazioni», come definite al paragrafo 2 di tale articolo, il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di tali servizi.
- 77 L'articolo 77, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 precisa le rigorose condizioni alle quali un operatore economico può essere considerato un'«organizzazione» ai sensi di tale articolo. Pertanto, è necessario che tale operatore economico abbia l'obiettivo di perseguire una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi sociali o speciali di cui a tale articolo, che i profitti di detto operatore economico siano reinvestiti al fine di raggiungere un siffatto obiettivo e che, quando tali profitti sono distribuiti o ridistribuiti, una siffatta operazione sia fondata su considerazioni partecipative. Inoltre, le strutture di gestione o di proprietà dello stesso operatore economico devono basarsi su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi o richiedere la partecipazione attiva dei dipendenti, degli utenti o dei soggetti interessati.
- 78 Inoltre, dall'articolo 77, paragrafo 2, lettera d), e paragrafo 3, della direttiva 2014/24 risulta che un'amministrazione aggiudicatrice può attribuire un appalto pubblico ad un'«organizzazione» sulla base della procedura prevista da tale articolo solo per un periodo non superiore a tre anni e a condizione che tale amministrazione aggiudicatrice non abbia già aggiudicato a tale «organizzazione» un appalto per servizi di cui a detto articolo nel corso dei tre anni precedenti.
- 79 Nel caso di specie, come confermato dal testo della prima questione pregiudiziale, la normativa nazionale controversa nel procedimento principale impone di riservare agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di partecipare alle procedure di aggiudicazione per gli accordi di azione concertata, senza esigere che tali enti rispettino tutte le condizioni previste all'articolo 77 della direttiva 2014/24.
- 80 Ciò premesso, da tale circostanza non si può concludere che una siffatta normativa sia necessariamente incompatibile con il regime semplificato previsto agli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24.
- 81 Infatti, l'articolo 77 di tale direttiva ha una portata molto specifica poiché garantisce espressamente agli Stati membri che, per alcuni dei servizi oggetto di tale regime semplificato, essi possono autorizzare le amministrazioni aggiudicatrici a riservare, di pieno diritto, ai soli operatori economici che soddisfino tutte le condizioni previste da tale articolo la facoltà di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici aventi ad oggetto siffatti servizi.

- 82 Pertanto, alla luce delle specificità del regime giuridico da esso istituito e tenuto conto dell'impianto sistematico degli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24, non si può ritenere che l'articolo 77 di quest'ultima riguardi, in maniera esaustiva, i casi in cui gli appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di un servizio di cui all'allegato XIV di detta direttiva possono essere riservati a talune categorie di operatori economici.
- 83 In terzo luogo, occorre sottolineare che l'articolo 76 della direttiva 2014/24 fissa le norme, derogatorie al diritto comune, applicabili all'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici aventi ad oggetto i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato XIV della stessa.
- 84 Tale articolo 76 obbliga gli Stati membri, da un lato, a introdurre norme per l'aggiudicazione di appalti che impongano alle amministrazioni aggiudicatrici di rispettare i principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici e, dall'altro, a garantire che tali norme consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di tenere conto delle specificità dei servizi oggetto di tali procedure di aggiudicazione. A quest'ultimo riguardo, gli Stati membri devono autorizzare le amministrazioni aggiudicatrici a prendere in considerazione la necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza di tali servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione.
- 85 Pertanto, come confermato dal considerando 114 della direttiva 2014/24, il regime giuridico da essa istituito al suo articolo 76 è caratterizzato dall'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per organizzare, nel modo che ritengano più opportuno, la scelta dei prestatori dei servizi elencati nell'allegato XIV di tale direttiva. Da tale considerando risulta inoltre che gli Stati membri devono altresì tener conto del protocollo n. 26, il quale sancisce, in particolare, l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali di commissionare i servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti.
- 86 Occorre pertanto esaminare se i principi di parità di trattamento e di trasparenza, quali quelli di cui all'articolo 76 della direttiva 2014/24, ostino a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro, anche quando non soddisfino le condizioni previste all'articolo 77 di tale direttiva, il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di servizi sociali di assistenza alla persona di cui all'allegato XIV di detta direttiva.
- 87 Con riferimento, in primo luogo, al principio di parità di trattamento degli operatori economici, il fatto che gli enti privati a scopo di lucro siano privati della possibilità di partecipare a siffatti procedimenti di aggiudicazione degli appalti pubblici costituisce una disparità di trattamento tra gli operatori economici contraria a tale principio, a meno che tale differenza sia giustificata da considerazioni oggettive (v., per analogia, sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punto 52, e del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punto 56).
- 88 A tale riguardo, occorre ricordare che uno Stato membro può, nell'ambito della competenza ad esso spettante per organizzare il suo sistema previdenziale, ritenere che un sistema di assistenza sociale implichi necessariamente, al fine di raggiungere i suoi obiettivi, che l'ammissione di operatori privati a tale sistema in quanto prestatori di servizi di assistenza sociale venga subordinata alla condizione che essi non perseguano fini di lucro (sentenze del 17 giugno 1997, Sodemare e a., C-70/95, EU:C:1997:301, punto 32, e dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punto 58).

- 89 Nel caso di specie, dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale e dalle risposte ai quesiti posti dalla Corte risulta che gli accordi di azione concertata previsti da tale normativa devono essere conformi, in particolare, ai principi di solidarietà ed efficienza di bilancio. In particolare, da un lato, i servizi sociali di assistenza alla persona che possono essere oggetto di siffatti accordi devono essere offerti a tutti, in linea di principio gratuitamente, e l'importo dell'eventuale tariffa che può essere riscossa in via complementare presso gli utenti dipende dalla loro capacità finanziaria. Dall'altro, gli enti privati senza scopo di lucro interessati da detti accordi possono ottenere soltanto il rimborso dei costi variabili, fissi e permanenti sostenuti al fine di fornire i servizi sociali di assistenza alla persona oggetto dei medesimi accordi, essendo espressamente escluso l'ottenimento di un utile commerciale.
- 90 Pertanto, il ricorso esclusivo agli enti privati senza scopo di lucro al fine di garantire la fornitura di tali servizi sociali può essere motivato sia dai principi di universalità e di solidarietà, propri di un sistema di assistenza sociale, sia da ragioni di efficienza economica e di adeguatezza, in quanto consente che tali servizi di interesse generale siano assicurati in condizioni di equilibrio economico sul piano finanziario, da enti costituiti essenzialmente al fine di tutelare l'interesse generale e le cui decisioni non sono guidate, come rileva il governo spagnolo, da considerazioni esclusivamente commerciali (v., per analogia, sentenza del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punto 57).
- 91 Quando è motivata da tali considerazioni, l'esclusione degli enti privati a scopo di lucro dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici aventi ad oggetto la fornitura di tali servizi sociali non è in contrasto con il principio di pari trattamento, purché tale esclusione contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio sui quali tale sistema è fondato (v., per analogia, sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punto 60, e del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punto 63).
- 92 A tal riguardo, da un lato, la Corte ha avuto occasione di precisare, a proposito di appalti pubblici per i quali la direttiva 2014/24 non era ancora applicabile, che, al fine di soddisfare tali requisiti, gli enti privati ai quali, in forza della normativa dello Stato membro interessato, tali appalti sono riservati non possono perseguire obiettivi diversi da quelli menzionati al punto precedente, né realizzare alcun profitto, anche indiretto, a causa delle loro prestazioni, indipendentemente dal rimborso dei costi variabili, fissi e permanenti, necessari per fornirle. Essi non possono neppure procurare alcun profitto ai loro membri. Inoltre, l'applicazione di tale normativa non può estendersi fino a comprendere pratiche abusive di tali enti o dei loro membri. Pertanto, i suddetti enti potranno avvalersi di lavoratori unicamente nella misura necessaria al loro regolare funzionamento e nel rispetto dei requisiti imposti dalla legislazione nazionale in materia, mentre i volontari potranno essere rimborsati solo per le spese effettivamente sostenute in relazione all'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dagli stessi enti privati (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punti 61 e 62, e del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punti 64 e 65).
- 93 Dall'altro lato, dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che il principio della parità di trattamento, applicabile nell'ambito della libertà di stabilimento sancita agli articoli da 49 a 55 TFUE, non osta a che uno Stato membro riservi la qualità di prestatori di servizi di assistenza sociale agli operatori privati senza scopo di lucro, ivi compresi quelli che non sono enti di volontariato in senso stretto (v., in tal senso, sentenza del 17 giugno 1997, Sodemare e a., C-70/95, EU:C:1997:301, punti da 32 a 34).

- 94 Tale giurisprudenza resta pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 76 della direttiva 2014/24, che sancisce ormai espressamente l'esistenza di un regime semplificato di aggiudicazione per gli appalti pubblici sociali.
- 95 Ne consegue che il principio della parità di trattamento degli operatori economici, quale sancito ormai all'articolo 76 della direttiva 2014/24, autorizza gli Stati membri a riservare il diritto di partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi sociali di assistenza alla persona agli enti privati senza scopo di lucro, compresi quelli che non sono enti di volontariato in senso stretto, purché, da un lato, gli eventuali benefici derivanti dall'esecuzione di tali appalti siano reinvestiti da tali enti al fine di raggiungere l'obiettivo sociale di interesse generale da essi perseguito e, dall'altro, tutti i requisiti ricordati ai punti 90 e 91 della presente sentenza siano soddisfatti.
- 96 Si deve inoltre aggiungere che l'articolo 76 della direttiva 2014/24 osta, invece, a che tali appalti possano essere aggiudicati direttamente, senza lo svolgimento di una procedura di confronto concorrenziale, a un ente senza scopo di lucro che non sia un'organizzazione di volontariato (v., a quest'ultimo riguardo, sentenza del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punto 70). Al contrario, tale articolo richiede che, prima di procedere a tale aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice confronti e classifichi le rispettive offerte dei diversi enti senza scopo di lucro che hanno manifestato il loro interesse, tenendo conto in particolare del prezzo di tali offerte, quand'anche tale prezzo sia costituito, come nel caso di specie, dal totale dei costi di cui l'amministrazione aggiudicatrice dovrà garantire il rimborso.
- 97 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il principio di trasparenza, esso richiede da parte dell'amministrazione aggiudicatrice un livello di pubblicità adeguato, che consenta, da un lato, un'apertura alla concorrenza e, dall'altro, il controllo dell'imparzialità della procedura di aggiudicazione al fine di consentire a qualsiasi operatore interessato di decidere di presentare offerte sulla base di tutte le informazioni pertinenti nonché di garantire l'assenza di rischio di favoritismo e arbitrarietà da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. L'obbligo di trasparenza implica quindi che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca, in modo tale per cui, da un lato, sia consentito a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e di interpretarle nella stessa maniera e, dall'altro, siano fissati dei limiti al potere discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice e quest'ultima sia messa in condizione di verificare effettivamente se le offerte dei candidati rispondano ai criteri disciplinanti la procedura in questione (v., in tal senso, sentenze del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 73, e del 4 aprile 2019, Allianz Vorsorgekasse, C-699/17, EU:C:2019:290, punti 61 e 62, e giurisprudenza ivi citata).
- 98 Nel caso di specie, da un lato, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che la normativa nazionale controversa nel procedimento principale non offra garanzie sufficienti che consentano di proteggere gli enti privati senza scopo di lucro contro il rischio di favoritismo o arbitrarietà dell'amministrazione aggiudicatrice nel corso della procedura di aggiudicazione per la conclusione di un accordo di azione concertata.
- 99 Dall'altro lato, l'articolo 75 della direttiva 2014/24 precisa, per le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici rientranti nel regime semplificato stabilito agli articoli da 74 a 77 di tale direttiva, i requisiti di pubblicità richiesti dal principio di trasparenza, come ricordato al punto 97 della presente sentenza.

- 100 Orbene, secondo tale articolo 75, le amministrazioni aggiudicatrici che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi di cui all'allegato XIV della direttiva 2014/24 devono, in linea di principio, rendere nota la loro intenzione mediante un bando di gara o un avviso di preinformazione pubblicato, conformemente all'articolo 51 di tale direttiva, dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea o, se del caso, per gli avvisi di preinformazione, sui loro profili di committenza.
- 101 Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 116 delle sue conclusioni, dalla normativa nazionale controversa nel procedimento principale sembra discendere che la pubblicità dei bandi di gara cui essa si riferisce è assicurata dalla sola pubblicazione nel Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (Gazzetta ufficiale del governo della Regione valenzana). Se così fosse, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, una siffatta pubblicazione non costituirebbe una misura di pubblicità conforme all'articolo 75 della direttiva 2014/24.
- 102 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che gli articoli 76 e 77 della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di concludere, previa procedura di confronto concorrenziale delle loro offerte, accordi in forza dei quali tali enti forniscono servizi sociali di assistenza alla persona, a fronte del rimborso dei costi da essi sostenuti, indipendentemente dal valore stimato di detti servizi, anche se tali enti non soddisfano i requisiti previsti da detto articolo 77, purché, da un lato, il contesto normativo e convenzionale nel cui ambito si svolge l'attività di tali enti contribuisca effettivamente al fine sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio su cui tale normativa è fondata e, dall'altro, il principio di trasparenza, come specificato in particolare all'articolo 75 di tale direttiva, sia rispettato.

Sulla terza questione

- 103 In via preliminare, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 3, della legge 5/1997, lo stabilimento di enti privati senza scopo di lucro nella località di fornitura del servizio costituisce uno dei criteri di selezione che possono essere utilizzati dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito della conclusione di un accordo di azione concertata. Pertanto, e con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, sembra che l'amministrazione aggiudicatrice possa esigere, sulla base di un siffatto criterio, che gli offerenti, sin dal momento della presentazione delle loro offerte, siano stabiliti nel territorio della località interessata dai servizi sociali da fornire.
- 104 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede quindi, in sostanza, se gli articoli 76 e 77 della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che essi consentono, nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi sociali di cui all'allegato XIV di tale direttiva, che lo stabilimento dell'operatore economico nella località in cui i servizi devono essere forniti costituisca un criterio di selezione degli operatori economici, preliminare all'esame delle loro offerte.
- 105 In primo luogo, occorre ricordare che, come sottolineato al punto 84 della presente sentenza, l'articolo 76 di detta direttiva richiede che tale criterio di stabilimento sia compatibile con il principio di parità di trattamento degli operatori economici.
- 106 Orbene, un siffatto criterio introduce una disparità di trattamento tra gli operatori economici, a seconda che essi dispongano o meno di uno stabilimento nella località di prestazione del servizio sociale interessato. Poiché la situazione di tali operatori è analoga con riferimento

all'aggiudicazione di un appalto pubblico avente ad oggetto un servizio contemplato dall'allegato XIV della medesima direttiva, una siffatta differenza di trattamento è compatibile con il principio di uguaglianza solo se può essere giustificata da un obiettivo legittimo.

- 107 In secondo luogo, dalle osservazioni scritte presentate alla Corte risulta che il criterio di selezione fondato sullo stabilimento dell'operatore economico nella località in cui i servizi devono essere forniti mira, in particolare, a garantire la prossimità e l'accessibilità dei servizi sociali oggetto di un accordo di azione concertata.
- 108 Certamente, tale obiettivo costituisce un obiettivo legittimo alla luce del diritto dell'Unione ed è, del resto, riconosciuto sia all'articolo 1 del protocollo n. 26 sia all'articolo 76 della direttiva 2014/24, in quanto quest'ultimo articolo impone agli Stati membri, come ricordato al punto 844 della presente sentenza, di vigilare affinché le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione la necessità di assicurare, in particolare, l'accessibilità e la disponibilità dei servizi di cui all'allegato XIV di tale direttiva.
- 109 Ciò premesso, un criterio che imponga, come nel caso di specie, che gli offerenti siano stabiliti, sin dal momento della presentazione delle loro offerte, nel territorio della località interessata dai servizi sociali da fornire è manifestamente sproporzionato rispetto alla realizzazione di tale obiettivo (v., in tal senso, sentenza del 27 ottobre 2005, Contse e a., C-234/03, EU:C:2005:644, punto 43). Infatti, anche supponendo che lo stabilimento dell'operatore economico nel territorio della località in cui è chiamato a fornire i servizi sociali interessati sia necessario per garantire la prossimità e l'accessibilità di tali servizi, un siffatto obiettivo potrebbe, in ogni caso, essere raggiunto in modo altrettanto efficace imponendo a tale operatore economico di soddisfare tale condizione nella sola fase dell'esecuzione dell'appalto pubblico di cui trattasi.
- 110 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione pregiudiziale che l'articolo 76 della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale ai sensi della quale, nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi sociali di cui all'allegato XIV di tale direttiva, lo stabilimento dell'operatore economico nella località in cui i servizi devono essere forniti costituisce un criterio di selezione degli operatori economici, preliminare all'esame delle loro offerte.

Sulle spese

- 111 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 (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) Gli articoli 76 e 77 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, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di concludere, previa procedura di confronto concorrenziale delle loro offerte, accordi in forza dei quali tali enti forniscono servizi sociali di assistenza alla persona, a fronte del rimborso dei costi da essi sostenuti, indipendentemente dal valore stimato di tali servizi, anche se tali enti non soddisfano i requisiti previsti da detto articolo 77, purché, da un lato, il contesto normativo e**

convenzionale nel cui ambito si svolge l'attività di tali enti contribuisca effettivamente al fine sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio su cui tale normativa è fondata e, dall'altro, il principio di trasparenza, come specificato in particolare all'articolo 75 di tale direttiva,, sia rispettato.

- 2) L'articolo 76 della direttiva 2014/24 dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale ai sensi della quale, nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi sociali di cui all'allegato XIV di tale direttiva, lo stabilimento dell'operatore economico nella località in cui i servizi devono essere forniti costituisce un criterio di selezione degli operatori economici, preliminare all'esame delle loro offerte.**

Firme