

Causa C-436/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 settembre 2020

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Corte superiore di giustizia della Comunità autonoma di Valencia, Spagna)

Data della decisione di rinvio:

3 settembre 2020

Ricorrente:

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

Resistente:

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte sulla legittimità di una normativa della Comunidad Valenciana (Comunità autonoma di Valencia) che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alla concertazione con enti privati senza scopo di lucro ai fini dell'erogazione di servizi sociali alle persone senza attenersi alle procedure previste dalle norme dell'Unione europea in materia di appalti pubblici.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

«Domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa – Articolo 267 TFUE – Appalti pubblici – Articoli 49 TFUE e 56 TFUE – Direttiva 2014/24/UE – Direttiva 2006/123/CE – Legislazione nazionale che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alla concertazione con enti privati

senza scopo di lucro ai fini dell'erogazione di servizi sociali alle persone senza attenersi alle procedure previste dalle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici»

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/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, 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 sugli appalti 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 sugli appalti 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 alle persone in cambio del rimborso delle spese, senza attenersi alle procedure previste dalla direttiva sugli appalti 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 sugli appalti pubblici, nonché l'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, 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), di detta direttiva –, di includere tra i criteri di selezione lo stabilimento *nel luogo in cui sarà erogato il servizio*.

Giurisprudenza e disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

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). Articoli 76 e 77 (in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV).

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). Articolo 15, paragrafo 2.

Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a. (C-159/11, EU:C:2012:817).

Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

Sentenza della Corte di giustizia del 19 giugno 2014, Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004).

Sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2016, Casta e a. (C-50/14, EU:C:2016:56).

Giurisprudenza e disposizioni del diritto nazionale fatte valere

Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (legge 5/1997, del 25 giugno 1997, che disciplina il sistema dei servizi sociali nell'ambito della Comunità autonoma di Valencia) (BOE n. 192 del 12 agosto 1997, pag. 24405). (legge della Comunità autonoma di Valencia) Articoli 44 bis, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 e 68 [modificata dalla Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (legge 13/2016, del 29 dicembre 2016, in materia di misure fiscali, gestione amministrativa e finanziaria e organizzazione del governo regionale) (BOE n. 34 del 9 febbraio 2017, pag. 8694)].

Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (legge 3/2019, del 18 febbraio 2019, sui servizi sociali di inclusione della Comunità autonoma di Valencia (BOE n. 61 del 12 marzo 2019, pag. 23249) (legge della Comunità autonoma di Valencia). Articoli 87, 88 e 92.

Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, 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 Consell 181/2017, del 17 novembre 2017, che attua l'azione concertata per l'erogazione di

servizi sociali nell'ambito della Comunità di Valencia (DOGV n. 8197, del 23 dicembre 2017, pag. 48245).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 In virtù delle competenze che la Costituzione spagnola le conferisce in materia di servizi sociali, la Comunità autonoma di Valencia ha approvato la legge 5/1997, del 25 giugno 1997, che disciplina il sistema dei servizi sociali nell'ambito della Comunità autonoma di Valencia (in prosieguo: la «legge 5/1997»). Tale legge è stata oggetto di attuazione per via regolamentare mediante il decreto 181/2017 del Consell, del 17 novembre 2017, che disciplina l'azione concertata per l'erogazione di servizi sociali nell'ambito della Comunità autonoma di Valencia (in prosieguo: il «decreto 181/2017»). La legge 5/1997 è stata abrogata dalla legge 3/2019, del 18 febbraio 2019, sui servizi sociali di inclusione della Comunità autonoma di Valencia (in prosieguo: la «legge 3/2019»). Ai sensi di tale legge, il decreto 181/2017 rimane in vigore.
- 2 La Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (Associazione nazionale degli enti che erogano servizi di assistenza domiciliare) (ASADE) ha proposto un ricorso giurisdizionale amministrativo dinanzi al giudice del rinvio contro il decreto 181/2017. Con tale ricorso essa ha chiesto che il menzionato decreto fosse dichiarato nullo di pieno diritto, e che gli articoli 44 bis, lettera c), 53 e 56, paragrafo 2, il titolo VI della legge 5/1997, fossero dichiarati inapplicabili.
- 3 Nel ricorso, l'ASADE ha inoltre invocato l'articolo 267 TFUE, chiedendo al giudice del rinvio di sottoporre una questione pregiudiziale interpretativa alla Corte di giustizia riguardo alla compatibilità della legge 5/1997 con l'articolo 49 TFUE, l'articolo 77 della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE. Dopo avere ascoltato l'ASADE e l'altra parte del procedimento, la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (dipartimento del governo regionale competente per la parità e le politiche di inclusione della Comunità autonoma di Valencia, Spagna), il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte di giustizia le tre questioni oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale qui sintetizzata.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 L'ASADE sostiene che il decreto 181/2017, che attua l'azione concertata disciplinata dalla legge 5/1997, esclude per gli enti che perseguono scopi di lucro la possibilità di erogare servizi pubblici mediante un'azione concertata e consente agli enti senza scopi di lucro (non solo alle organizzazioni di volontariato) di erogare servizi pubblici in cambio di una remunerazione senza dover passare attraverso un processo concorrenziale trasparente e con parità di trattamento. A suo avviso, ciò è in contrasto con l'articolo 49 TFUE (libertà di stabilimento), con la direttiva 2014/24/UE, in quanto non rispetta il principio della parità di

trattamento tra operatori economici, e con l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE.

- 5 L'ASADE afferma che viene limitata la libertà di stabilimento e che tale restrizione non è giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica né da motivi imperativi di interesse generale. Inoltre, a suo avviso, le eccezioni alla regola stabilite nelle sentenze Centro Hospitalar de Setúbal, SUCH e Casta e a. non sono applicabili in quanto la normativa della Comunità autonoma di Valencia non riguarda solo il settore sanitario e della previdenza sociale, ma si estende a tutti i tipi di servizi sociali e, inoltre, può essere applicata alle organizzazioni senza scopo di lucro e non solo alle associazioni di volontariato.
- 6 Infine, l'ASADE rileva che l'abrogazione della legge 5/1997 mediante la legge 3/2019 non modifica in alcun modo la situazione, poiché la seconda riprende, con lievi modifiche, il sistema di azione concertata e continua a riservare gli accordi di azione concertata agli enti senza scopo di lucro e non solo alle associazioni di volontariato.
- 7 La Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas ritiene che tanto la legge 5/1997 quanto il decreto 181/2007 rispettino le direttive 2014/24/UE e 2006/123/CE. Esso afferma che la Corte di giustizia ha già consentito, sulla base del principio di solidarietà sancito prima nel TUE e attualmente nel TFUE, che fossero ammesse deroghe al principio della libera concorrenza nel caso di contratti stipulati nell'ambito del sistema di previdenza sociale a favore di enti senza scopo di lucro, dato che i servizi sociali e sanitari presentano una serie di caratteristiche che rendono necessario un trattamento differenziato con riguardo alle norme in materia di appalti pubblici. A tale proposito, esso richiama i considerando 6, 7 e 114 della direttiva 2014/24/UE, nonché l'articolo 77 di detta direttiva, che consente anche di riservare gli appalti a determinati enti nel settore dei servizi sanitari, sociali e culturali.
- 8 La Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas osserva che l'azione concertata si configura come una forma di gestione alternativa alla gestione diretta e indiretta dei servizi pubblici, non economici, che vengono erogati da enti senza scopo di lucro, i quali ricevono come remunerazione il rimborso delle spese (senza poter includere alcun margine di utile commerciale) sulla base del principio dell'efficienza di bilancio. Esso ritiene inoltre che l'azione concertata non violi la direttiva 2006/123/CE, poiché quest'ultima non si applica ai servizi non economici d'interesse generale né 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 dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.
- 9 Infine, la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale non sia giustificata, in quanto la legge 5/1997 è stata abrogata dalla legge 3/2019.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 10 Il giudice del rinvio rileva che, alla luce delle decisioni della Corte di giustizia, quali la sentenza Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce [del 19 dicembre 2012, C-159/11, ECLI:EU:C:2012:817] e la sentenza Piepenbrock [del 13 giugno 2013, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385], la nozione di contratto a titolo oneroso riguarda anche i contratti per i quali la remunerazione convenuta sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio oggetto del contratto. Pertanto, detto giudice si chiede se il regime dell'azione concertata di cui agli articoli 44 bis, paragrafo 1, lettera c), 53, 56, paragrafo 2, e al titolo VI della legge 5/1997 sia conforme al diritto dell'Unione europea e, in particolare, agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, agli articoli 76 e 77 (in combinato disposto con l'articolo 74 e l'allegato XIV) della direttiva 2014/24/UE e con l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE.
- 11 Il giudice del rinvio ritiene necessario che la Corte di giustizia risolva il suo dubbio sulla compatibilità del regime dell'azione concertata con il diritto dell'Unione, poiché da ciò dipende la decisione circa la dichiarazione di nullità del decreto 181/2017 chiesta dall'ASADE.
- 12 Il giudice del rinvio rileva che il fatto che la legge 5/1997 sia stata abrogata dalla legge 3/2019 non fa venir meno il suo interesse a conoscere l'interpretazione da esso richiesta alla Corte di giustizia, dato che la nuova legge non modifica sostanzialmente il regime dell'azione concertata per l'erogazione di servizi sociali e l'atto amministrativo contestato (decreto 181/2017) deve essere esaminato partendo dalla conformità o meno al diritto della legge di copertura cui esso dà attuazione (legge 5/1997).