

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 88

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE) DEL 18 DICEMBRE 2025, CAUSA C-769/23, MARA SOC. COOP. ARL CONTRO MINISTERO DELLA DIFESA, GRUPPO SAMIR GLOBAL SERVICE SRL. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI STATO. PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE DI APPALTI PUBBLICI - APPALTI MISTI CONCERNENTI ASPETTI DI DIFESA - SERVIZI DIRETTAMENTE CONNESSI A MATERIALE MILITARE - DIRETTIVA 2009/81/CE - DIRETTIVA 2014/24/UE - INDIVIDUAZIONE DELLA DIRETTIVA APPLICABILE - CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO - ARTICOLO 67, PARAGRAFO 2, TERZO COMMA - DIVIETO DI UTILIZZARE IL PREZZO COME UNICO CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE - PROPORZIONALITÀ - APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI AD ALTA INTENSITÀ DI MANODOPERA

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 12 gennaio 2026

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

18 dicembre 2025 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione di appalti pubblici – Appalti misti concernenti aspetti di difesa – Servizi direttamente connessi a materiale militare – Direttiva 2009/81/CE – Direttiva 2014/24/UE – Individuazione della direttiva applicabile – Criteri di aggiudicazione dell'appalto – Articolo 67, paragrafo 2, terzo comma – Divieto di utilizzare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione – Proporzionalità – Appalti pubblici di servizi ad alta intensità di manodopera »

Nella causa C-769/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 5 dicembre 2023, pervenuta in cancelleria il 13 dicembre 2023, nel procedimento

Mara Soc. coop. arl

contro

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: R. Norkus

cancelliere: G. Chiapponi, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 aprile 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Mara Soc. coop. arl, da A. Clarizia, M. Pagliarulo e P. Ziotti, avvocati;
- per la Gruppo Samir Global Service Srl, da L. Tozzi, avvocato;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino e G. Palmieri, in qualità di agenti, assistiti da C. Pluchino, avvocato dello Stato;
- per il governo francese, da R. Bénard, B. Fodda e M. Guiresse, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da C. Biz, L. Malferrari e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, dell'articolo 67, paragrafo 2, 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), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2021/1952 della Commissione del 10 novembre 2021 (GU 2021, L 398, pag. 23) (in prosieguo: la «direttiva 2014/24»), nonché del principio di proporzionalità.

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Mara Soc. coop. arl, da un lato, e il Ministero della Difesa (Italia) e la Gruppo Samir Global Service Srl (in prosieguo: la «Samir»), dall'altro, in merito all'aggiudicazione di un appalto di servizi per le esigenze dell'esercito italiano.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2009/81/CE

- 3 I considerando 4, da 6 a 9, 16, 17, 20 e 27 della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU 2009, L 216, pag. 76), così recitano:

«(4) Una condizione per la creazione di un mercato europeo dei materiali per la difesa è l'elaborazione di un quadro legislativo adeguato. Nel settore degli appalti ciò richiede un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti che soddisfi i requisiti di sicurezza degli Stati membri e gli obblighi derivanti dal trattato.

(...)

(6) Un miglior coordinamento delle procedure di aggiudicazione, ad esempio per gli appalti concernenti i servizi logistici, il trasporto e il deposito, è inoltre potenzialmente in grado di diminuire i costi nel settore della difesa e di ridurre considerevolmente l'impatto ambientale del settore.

(7) Tali procedure dovrebbero riflettere l'approccio globale dell'Unione [europea] in materia di sicurezza, che risponde alle evoluzioni dell'ambiente strategico. Con l'emergere di minacce asimmetriche e transnazionali, il confine fra sicurezza interna ed esterna e militare e non militare diventa sempre meno netto.

(8) Il materiale di difesa e di sicurezza è essenziale tanto per la sicurezza e la sovranità degli Stati membri quanto per l'autonomia dell'Unione. Di conseguenza, l'acquisto di beni e servizi nei settori della difesa e della sicurezza presenta spesso un carattere sensibile.

(9) Ne risultano esigenze particolari, specialmente nei settori della sicurezza dell'approvvigionamento e della sicurezza delle informazioni. Tali esigenze riguardano soprattutto l'acquisto di armi, di munizioni e di materiale bellico, nonché i servizi e i lavori ad essi strettamente connessi, destinati alle forze armate (...)

(...)

(16) (...) [L]'aggiudicazione di appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva ne può essere esclusa per giustificati motivi di pubblica sicurezza o se ciò è necessario per la protezione di interessi essenziali di uno Stato membro in materia di sicurezza. Può trattarsi di appalti nei settori sia della difesa che della sicurezza che necessitano di così estremo rigore per la sicurezza dell'approvvigionamento o che sono talmente riservati e/o importanti per la sovranità nazionale che neppure le disposizioni specifiche della presente direttiva sono sufficienti per salvaguardare gli interessi essenziali degli Stati membri in materia di sicurezza (...)

(17) Tuttavia, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, la possibilità di ricorrere a tali eccezioni dovrebbe essere interpretata in modo da non ampliarne l'effetto al di là di quanto è strettamente necessario per tutelare gli interessi legittimi che tali articoli permettono di salvaguardare. Pertanto, la mancata applicazione della presente direttiva deve, al contempo, essere proporzionata agli obiettivi perseguiti e ostacolare il meno possibile la libera circolazione delle merci e la libera prestazione di servizi.

(...)

(20) (...)

Inoltre, [il] trattato conferisce agli Stati membri la possibilità di escludere gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza dalle disposizioni della presente direttiva se l'applicazione di quest'ultima li obbligasse a fornire informazioni la cui divulgazione sia da essi considerata contraria agli interessi essenziali della loro sicurezza. Questo può essere, in particolare, il caso di appalti talmente sensibili da richiedere che la loro stessa esistenza debba essere tenuta segreta.

(...)

(27) Nei settori della difesa e della sicurezza, taluni appalti sono talmente sensibili che sarebbe inappropriato applicare la presente direttiva, nonostante la sua specificità. Ciò vale per gli approvvigionamenti forniti [dai] servizi di intelligence o per gli approvvigionamenti per tutti i tipi di attività d'intelligence, comprese le attività di controspionaggio, quali definite dagli Stati membri. Ciò vale anche per altri acquisti particolarmente sensibili che richiedono un livello di riservatezza estremamente elevato, come ad esempio taluni acquisti destinati alla protezione delle frontiere oppure a combattere il terrorismo o la criminalità organizzata, acquisti relativi alla cifratura, o acquisti destinati specificatamente ad attività d'infiltrazione o ad altre attività analogamente sensibili svolte dalla polizia e dalle forze di sicurezza».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

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

1. “vocabolario comune per gli appalti pubblici” (CPV): la nomenclatura di riferimento applicabile agli appalti aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici/dagli enti aggiudicatori, adottata con regolamento (CE) n. 2195/2002 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) (GU 2002, L 340, pag. 1)];

(...)

6. “materiale militare”: materiale specificatamente progettato o adattato per fini militari e destinato ad essere impiegato come arma, munizioni o materiale bellico;

(...))».

5 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», prevede quanto segue:

«(...) [L]a presente direttiva si applica agli appalti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza che hanno come oggetto:

- a) la fornitura di materiale militare e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;
- b) la fornitura di materiale sensibile e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;
- c) lavori, forniture e servizi direttamente legati al materiale di cui alle lettere a) e b) per ognuno e tutti gli elementi del suo ciclo di vita;
- d) lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili».

6 L'articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Appalti misti», recita:

«1. Un appalto avente come oggetto lavori, forniture o servizi che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva e in parte in quello della direttiva 2004/17/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1)] o della direttiva 2004/18/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114)] [è aggiudicato] in conformità della presente direttiva, purché l'aggiudicazione dell'appalto unico sia giustificata da ragioni oggettive.

(...)

3. La decisione di aggiudicare un appalto unico non può, tuttavia, essere presa al fine di escludere appalti dall'applicazione della presente direttiva, della direttiva 2004/17/CE o della direttiva 2004/18/CE».

- 7 L'allegato I della direttiva 2009/81, intitolato «Servizi di cui agli articoli 2 e 15», elenca venti categorie di servizi, tra cui la decima, denominata «Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti», contiene i numeri di riferimento CPV da 63100000-0 a 63111000-0, da 63120000-6 a 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 e da 63520000-0 a 6370000-6. Secondo il regolamento n. 2195/2002, come modificato dal regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007 (GU 2008, L 74, pag. 1), i numeri di riferimento CPV 63100000-0 e 63110000-3 corrispondono, rispettivamente, ai «servizi di movimentazione, magazzinaggio e servizi affini» e ai «servizi di movimentazione e magazzinaggio».

Direttiva 2014/24

- 8 I considerando 89, 90 e 92 della direttiva 2014/24 recitano:

«(89) (...) Per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione attualmente noto come “offerta economicamente più vantaggiosa” nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, occorre utilizzare un termine diverso per tradurre tale concetto, il “miglior rapporto qualità/prezzo”. Di conseguenza, dovrebbe essere interpretato conformemente alla giurisprudenza relativa a tali direttive, salvo in presenza di soluzioni chiaramente diverse nella sostanza nella presente direttiva.

- (90) L'aggiudicazione dell'appalto dovrebbe essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per garantire un raffronto oggettivo del valore relativo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa. Occorre stabilire esplicitamente che l'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe essere valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, che dovrebbe sempre includere un elemento relativo al prezzo o al costo. Analogamente occorre precisare che tale valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere effettuata anche soltanto sulla base del prezzo o di un approccio costo/efficacia. (...)

Al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato.

(...)

(...)

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

criteri di aggiudicazione che consentano loro di ottenere lavori, forniture e servizi di alta qualità che rispondano al meglio alle loro necessità.

(...)).

- 9 L'articolo 1 della direttiva 2014/24, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al paragrafo 1 così prevede:

«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».

- 10 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Appalti misti», al paragrafo 3, secondo comma, dispone:

«Se parte di un determinato contratto è disciplinata dall'articolo 346 TFUE o dalla direttiva 2009/81/CE, si applica l'articolo 16 della presente direttiva».

- 11 Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/24, intitolato «Importi delle soglie»:

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

(...)

- b) 140 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità; (...)

(...)).

- 12 L'articolo 15 della medesima direttiva, intitolato «Difesa e sicurezza», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica all'aggiudicazione di appalti pubblici e ai concorsi di progettazione indetti nei settori della difesa e della sicurezza, fatta eccezione per i seguenti appalti:

- a) appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE;

(...)).

- 13 L'articolo 16 della direttiva 2014/24, intitolato «Appalti misti concernenti aspetti di difesa o di sicurezza», recita:

«1. Nel caso di appalti misti aventi per oggetto appalti disciplinati dalla presente direttiva nonché appalti disciplinati dall'articolo 346 TFUE o dalla direttiva 2009/81/CE, si applica il presente articolo.

2. Se le diverse parti di un determinato appalto pubblico sono oggettivamente separabili, le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere di aggiudicare appalti distinti per le parti distinte o di aggiudicare un appalto unico.

Se le amministrazioni aggiudicatrici scelgono di aggiudicare appalti distinti per le parti distinte, la decisione che determina il regime giuridico applicabile a ciascuno di tali appalti distinti è adottata in base alle caratteristiche della parte distinta di cui trattasi.

Se le amministrazioni aggiudicatrici scelgono di aggiudicare un appalto unico, per determinare il regime giuridico applicabile si applicano i seguenti criteri:

- a) se parte di un determinato appalto è disciplinata dall'articolo 346 TFUE, l'appalto può essere aggiudicato senza applicare la presente direttiva, purché l'aggiudicazione di un appalto unico sia giustificata da ragioni oggettive;

- b) se parte di un determinato appalto è disciplinata dalla direttiva 2009/81/CE, l'appalto può essere aggiudicato conformemente a tale direttiva, purché l'aggiudicazione di un appalto unico sia giustificata da ragioni oggettive. La presente lettera fa salve le soglie ed esclusioni previste dalla stessa direttiva.

La decisione di aggiudicare un appalto unico, tuttavia, non deve essere presa allo scopo di escludere appalti dall'applicazione della presente direttiva o della direttiva 2009/81/CE.

3. Il paragrafo 2, terzo comma, lettera a), si applica agli appalti misti cui potrebbero altrimenti applicarsi entrambe le lettere a) e b) di tale comma.

4. Se le diverse parti di un determinato appalto sono oggettivamente non separabili, l'appalto può essere aggiudicato senza applicare la presente direttiva ove includa elementi cui si applica l'articolo 346 TFUE; altrimenti può essere aggiudicato conformemente alla direttiva 2009/81/CE».

14 L'articolo 18 della direttiva 2014/24, intitolato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti», al paragrafo 2 così dispone:

«Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X».

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

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

2. L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, (...) e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione. Tra tali criteri possono rientrare ad esempio:

- a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, e la commercializzazione e relative condizioni;
- b) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto; o
- c) servizi post-vendita e assistenza tecnica, condizioni di consegna quali data di consegna, processo di consegna e termine di consegna o di esecuzione.

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

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

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

- a) nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi; o
- b) in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita,

anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.

4. I criteri di aggiudicazione non hanno l'effetto di conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. (...)

(...))».

Diritto italiano

16 L'articolo 50, paragrafo 1, del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (GURI n. 91, del 19 aprile 2016, supplemento ordinario n. 10), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguito: il «codice dei contratti pubblici»), così dispone:

«Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore (...) I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto».

17 L'articolo 95 del codice dei contratti pubblici così dispone:

«1. I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. Le stazioni appaltanti verificano l'accuratezza delle informazioni e delle prove fornite dagli offerenti.

2. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita (...)

3. Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a);

b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40 000 euro;

b-bis) i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40 000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo;

4. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

(...)

b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera di cui al comma 3, lettera a);

(...))».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 18 Il 14 luglio 2022 il Ministero della Difesa ha indetto una procedura aperta per l'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi per le esigenze dell'esercito italiano consistente, essenzialmente, in operazioni di carico e scarico, appillaggio e disappillaggio dei materiali, e spostamento dei materiali. Tale appalto, relativo all'anno 2023 e rinnovabile per tre anni, era suddiviso in nove lotti.
- 19 Il bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale prevedeva come criterio di aggiudicazione dell'appalto quello del minor prezzo, per il motivo che i servizi oggetto di detto appalto presentavano caratteristiche standardizzate, ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 4, lettera b), del codice dei contratti pubblici.
- 20 In tale bando di gara si precisava che, al momento dell'esecuzione dell'appalto, le retribuzioni avrebbero dovuto essere corrisposte in base al contratto collettivo di categoria. Di conseguenza, gli offerenti non potevano proporre sconti sul costo della manodopera. Qualsiasi eventuale sconto doveva riguardare esclusivamente l'aggio, vale a dire la remunerazione del servizio, in modo tale che il gesto commerciale così proposto riducesse unicamente l'utile potenziale dell'offerente e non le retribuzioni del personale di quest'ultimo.
- 21 Per uno dei lotti dell'appalto, che riguardava la prestazione di servizi per le esigenze dell'Aeronautica Militare area nord e che – tenuto conto di eventuali rinnovi – era di un valore stimato di EUR 3 463 114,74, tre offerenti, tra cui la Mara e la Samir, hanno offerto un ribasso del 100% sull'aggio. In tali circostanze, si è ritenuto che le offerte di questi tre offerenti fossero equivalenti. Tale lotto è stato infine aggiudicato alla Mara per sorteggio.
- 22 La Samir ha proposto ricorso avverso l'atto di aggiudicazione di detto lotto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), sostenendo, in particolare, che l'applicazione del criterio del minor prezzo era contraria alla normativa applicabile.
- 23 Con sentenza dell'11 aprile 2023, tale giudice ha accolto il ricorso, con la motivazione che il bando di gara di cui trattasi avrebbe dovuto, in forza dell'articolo 95, paragrafo 3, lettera a), del codice dei contratti pubblici, fissare come criterio di aggiudicazione dell'appalto quello del miglior rapporto qualità/prezzo. Dato che i servizi in oggetto sono ad alta intensità di manodopera, l'articolo 95, paragrafo 4, lettera b), di tale codice, che fa riferimento al criterio del minor prezzo per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e di forniture che presentano caratteristiche standardizzate, non avrebbe dovuto essere applicato.
- 24 La Mara ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio.
- 25 Con tale appello, la Mara afferma che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha violato l'articolo 95, paragrafo 3, lettera a), del codice dei contratti pubblici. A suo avviso, tale disposizione non può applicarsi a un appalto, come quello di cui trattasi, che, pur essendo ad alta intensità di manodopera, presenta anche caratteristiche standardizzate. Giustamente l'amministrazione aggiudicatrice si sarebbe basata sull'articolo 95, paragrafo 4, lettera b), di tale codice, fissando come criterio di aggiudicazione quello del minor prezzo.
- 26 Per il caso in cui il Consiglio di Stato dovesse ritenere che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio abbia correttamente dedotto dall'articolo 95 del codice dei contratti pubblici che il criterio del minor prezzo non può essere utilizzato per l'aggiudicazione degli appalti aventi ad oggetto servizi ad alta intensità di manodopera e che presentano peraltro caratteristiche standardizzate, la Mara sostiene che tale articolo viola il diritto dell'Unione.
- 27 Dalla direttiva 2014/24 risulterebbe senz'altro che quest'ultima è volta, in particolare, a promuovere il ricorso al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Tuttavia, obbligando le amministrazioni aggiudicatrici a fissare tale criterio di aggiudicazione anche quando l'appalto presenta caratteristiche standardizzate, il legislatore italiano sarebbe andato oltre quanto necessario per conseguire tale obiettivo della direttiva 2014/24 e avrebbe in tal modo violato il principio di proporzionalità.

- 28 Il giudice del rinvio constata che dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'articolo 95 del codice dei contratti pubblici risulta chiaramente che il bando di gara relativa all'appalto di cui trattasi avrebbe dovuto, in forza del diritto italiano in vigore, prevedere per l'aggiudicazione dell'appalto il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.
- 29 Tale giudice nutre tuttavia dubbi sull'utilità di tale criterio ai fini dell'aggiudicazione di un appalto avente ad oggetto servizi connotati da elevata ripetitività e ampiamente privi di elementi personalizzabili. Per ragioni di economia e di rapidità della procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici, il criterio del minor prezzo potrebbe risultare più appropriato per questo tipo di appalti pubblici relativi a servizi con caratteristiche standardizzate.
- 30 Detto giudice rileva che la sua adunanza plenaria, competente a enunciare i principi di diritto, si è pronunciata, nella sentenza n. 8, emessa il 21 maggio 2019, sul rapporto tra il comma 3 e il comma 4 dell'articolo 95 del codice dei contratti pubblici nel senso che l'imposizione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo per l'aggiudicazione di appalti di servizi ad alta intensità di manodopera mira a tutelare i lavoratori e, pertanto, i contratti ad alta intensità di manodopera, ossia quelli per i quali il costo della manodopera rappresenta almeno la metà dell'importo totale del contratto, devono in ogni caso essere aggiudicati sulla base di tale criterio, quand'anche gli stessi abbiano anche caratteristiche standardizzate.
- 31 Orbene, il giudice del rinvio osserva che l'obiettivo di tutelare i lavoratori, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, è già raggiunto attraverso il divieto di offrire un ribasso sul costo della manodopera.
- 32 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«se i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, di cui agli articoli 49 e 56 [TFUE], nonché il principio [dell'Unione europea] di proporzionalità e l'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva [2014/24] ostino all'applicazione di una normativa nazionale in materia di appalti pubblici, quale quella italiana contenuta nell'articolo 95, commi 3, lettera a), e 4, lettera b), del [Codice dei contratti pubblici], nonché nell'articolo 50, comma 1, del medesimo [codice], come anche derivante dal principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza 21 maggio 2019, n. 8, secondo la quale, in caso di appalti aventi ad oggetto servizi con caratteristiche standardizzate ed al contempo ad alta intensità di manodopera, è vietata all'amministrazione aggiudicatrice la previsione, quale criterio di aggiudicazione, di quello del minor prezzo, anche nell'ipotesi in cui la legge di gara abbia cura di prevedere lo sconto sul solo aggio o utile potenziale di impresa, con salvezza dei costi per la manodopera».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 33 Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, del suo regolamento di procedura, la Corte ha rivolto quesiti per risposta scritta alle parti e agli altri interessati in merito all'ambito di applicazione della direttiva 2009/81 e della direttiva 2014/24. La Mara, il governo italiano e la Commissione europea hanno risposto a tali quesiti con osservazioni depositate rispettivamente il 26 novembre 2024, il 19 novembre 2024 e il 20 novembre 2024.

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni preliminari

- 34 Nelle loro osservazioni depositate dinanzi alla Corte, le parti nel procedimento principale e il governo italiano hanno precisato che i servizi oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi riguardano, in parte, la movimentazione e il magazzinaggio di munizioni e di esplosivi. Orbene, tali beni costituiscono materiale militare, ai sensi dell'articolo 1, punto 6, della direttiva 2009/81.

- 35 In tale misura, questi servizi possono, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 28 delle sue conclusioni, essere «direttamente legati al materiale militare», ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva. Infatti, la fornitura di servizi di movimentazione e magazzinaggio – che rientrano, secondo i numeri di riferimento CPV citati al punto 7 della presente sentenza, nella decima categoria di servizi denominata «Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti» di cui all'allegato I di detta direttiva – può comportare l'accesso fisico al materiale militare contenuto nei colli oggetto di movimentazione o magazzinaggio, nonché l'accesso a talune informazioni sensibili relative a tale materiale.
- 36 Alla luce del carattere sensibile, evidenziato ai considerando 8 e 9 della direttiva 2009/81, degli acquisti di beni e servizi nel settore della difesa, tale direttiva istituisce un quadro legislativo specifico. Il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici in tale settore deve, come risulta dai considerando 4, 6 e 7 di detta direttiva, soddisfare i requisiti di sicurezza, consentendo, peraltro, di ridurre i costi, in particolare per quanto riguarda i servizi logistici o di trasporto e di deposito.
- 37 A causa di tale specificità, l'aggiudicazione degli appalti pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81 è esclusa, in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/24, dall'ambito di applicazione di quest'ultima direttiva.
- 38 Nel caso di specie, le parti nel procedimento principale e il governo italiano hanno sottolineato che solo alcuni dei colli oggetto dei servizi di movimentazione di cui trattasi contengono materiale militare, ai sensi dell'articolo 1, punto 6, della direttiva 2009/81, mentre gli altri colli contengono beni certamente destinati all'esercito italiano, ma che non sono progettati o adattati a fini militari. In considerazione di tali informazioni, che spetta al giudice del rinvio verificare, l'appalto in esame deve essere qualificato come «misto», nel senso che riguarda sia acquisti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81 sia acquisti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24.
- 39 A tale proposito, occorre constatare che l'articolo 3 della direttiva 2009/81 e l'articolo 16 della direttiva 2014/24 contengono ciascuno disposizioni volte a individuare la direttiva applicabile a tali appalti misti.
- 40 La rispettiva portata di tali disposizioni è in parte divergente. In particolare, sebbene l'articolo 3 della direttiva 2009/81 preveda, in linea di principio, un obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di applicare tale direttiva agli appalti misti, l'articolo 16 della direttiva 2014/24 prevede soltanto la possibilità, a determinate condizioni, di applicare la direttiva 2009/81 a tali appalti.
- 41 Infatti, l'articolo 3 della direttiva 2009/81 prevede che un appalto avente per oggetto lavori, forniture o servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81 e in parte nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/18, ora sostituita dalla direttiva 2014/24, è aggiudicato conformemente alla direttiva 2009/81, purché sia soddisfatto il requisito, enunciato al paragrafo 1 di tale articolo, secondo cui l'aggiudicazione di un appalto unico deve essere giustificata da ragioni oggettive, e purché sia soddisfatta la condizione, enunciata al paragrafo 3 di detto articolo, che la decisione di aggiudicare un appalto unico non sia adottata allo scopo di escludere l'appalto di cui trattasi dall'applicazione della direttiva 2014/24.
- 42 L'articolo 16 della direttiva 2014/24 opera invece una distinzione tra gli appalti misti le cui diverse parti sono «oggettivamente separabili» o «oggettivamente non separabili».
- 43 Per quanto riguarda, in primo luogo, gli appalti misti le cui diverse parti sono «oggettivamente non separabili», l'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 dispone che tale appalto «può essere aggiudicato senza applicare [tale] direttiva ove includa elementi cui si applica l'articolo 346 TFUE», e che «altrimenti può essere aggiudicato conformemente alla direttiva [2009/81]».
- 44 La prima ipotesi, che riguarda l'applicazione dell'articolo 346 TFUE, è riservata, alla luce dei considerando 16, 17, 20 e 27 della direttiva 2009/81, alle situazioni in cui l'aggiudicazione dell'appalto necessita di così estremo rigore per la sicurezza, oppure in cui l'appalto è talmente riservato, che neppure le disposizioni specifiche di tale direttiva sono sufficienti per salvaguardare gli interessi

essenziali dello Stato membro in materia di sicurezza. Orbene, nessun elemento del fascicolo sottoposto alla Corte induce a ritenere che una situazione del genere si presenti nel caso di specie, circostanza la cui verifica spetta tuttavia al giudice del rinvio.

- 45 Nella seconda ipotesi, che riguarda gli appalti misti che comportano parti oggettivamente non separabili per i quali l'articolo 346 TFUE non trova applicazione, l'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 consente, ma non richiede, che l'aggiudicazione dell'appalto sia effettuata conformemente alla direttiva 2009/81 e lascia quindi all'amministrazione aggiudicatrice la scelta di aggiudicare tale appalto secondo il regime istituito da tale direttiva o secondo il regime istituito dalla direttiva 2014/24.
- 46 Per quanto concerne, in secondo luogo, gli appalti misti le cui diverse parti sono «oggettivamente separabili», l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 consente all'amministrazione aggiudicatrice di aggiudicare appalti distinti per le parti distinte, nel qual caso la direttiva applicabile a ciascun appalto è individuata in base alle loro caratteristiche proprie, o di aggiudicare un appalto unico, che rimane quindi «misto».
- 47 Ciò premesso, qualora l'amministrazione aggiudicatrice scelga di applicare a tale appalto unico la direttiva 2009/81, la sua decisione di non aggiudicare appalti distinti deve, ai sensi del terzo comma, lettera b), di detto paragrafo, essere «giustificata da ragioni oggettive». Tale requisito non è invece previsto qualora l'amministrazione aggiudicatrice scelga di aggiudicare un appalto unico applicando la direttiva 2014/24.
- 48 Peraltro, ai sensi del quarto comma del medesimo paragrafo, la decisione di aggiudicare un appalto unico nonostante l'esistenza di parti dell'appalto oggettivamente separabili «non deve essere presa allo scopo di escludere appalti dall'applicazione della [direttiva 2014/24] o della direttiva [2009/81]».
- 49 Tale requisito, contrariamente a quello di cui al punto 47 della presente sentenza, è applicabile anche nel caso in cui l'appalto unico sia aggiudicato applicando le disposizioni della direttiva 2014/24. Poiché, da un lato, si tratta di un requisito di buona fede da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e, dall'altro, esso non deve privare di effetto utile il requisito stabilito al terzo comma del paragrafo 2 dell'articolo 16 della direttiva 2014/24, tale requisito contenuto nel quarto comma di tale paragrafo deve essere considerato violato qualora, alla luce dell'insieme degli elementi pertinenti, risulti che la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice di concludere un appalto unico può essere intesa solo come volontà di tale amministrazione aggiudicatrice di evitare l'applicazione della direttiva 2009/81 o della direttiva 2014/24.
- 50 Le norme di conflitto tra la direttiva 2009/81 e la direttiva 2014/24 stabilite all'articolo 16 di quest'ultima direttiva sono più recenti e, inoltre, più dettagliate di quelle contenute nell'articolo 3 della direttiva 2009/81. L'articolo 16 della direttiva 2014/24 esprime, pertanto, la volontà del legislatore dell'Unione alla data di adozione di tale direttiva e la sua applicazione deve prevalere su quella dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/81, che, come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 39 e 40 delle sue conclusioni, ha una portata diversa, ma deve essere considerato superato dall'evoluzione legislativa apportata dalla direttiva 2014/24.
- 51 Secondo le osservazioni presentate dal governo italiano dinanzi alla Corte, il Ministero della Difesa ha ritenuto che le diverse parti dell'appalto di servizi di cui trattasi, pur essendo certo oggettivamente separabili, dovessero, a causa della movimentazione concomitante dei colli, essere considerate come facenti parte di un appalto unico che occorreva aggiudicare applicando le disposizioni della direttiva 2014/24.
- 52 Come indicato al punto 47 della presente sentenza, in un caso del genere la condizione stabilita all'articolo 16, paragrafo 2, terzo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, secondo cui la decisione di aggiudicare un appalto unico deve essere «giustificata da ragioni oggettive», non si applica. Per contro, trova applicazione la condizione prevista all'articolo 16, paragrafo 2, quarto comma, di tale direttiva, secondo cui tale decisione «non deve essere presa allo scopo di escludere appalti dall'applicazione [di detta] direttiva o della direttiva [2009/81]».

53 Di conseguenza, l'esame della questione sollevata vertente sull'interpretazione dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 è effettuato dalla Corte solo fatta salva la verifica preliminare, da parte del giudice del rinvio, che non vi sia stata, nel caso di specie, una violazione del requisito di cui all'articolo 16, paragrafo 2, quarto comma, di tale direttiva.

Sull'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 e sul principio di proporzionalità

54 La questione sollevata, come formulata dal giudice del rinvio, verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, dell'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 nonché del principio di proporzionalità.

55 A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che tale questione è diretta a consentire al giudice del rinvio di valutare la compatibilità di talune disposizioni del codice dei contratti pubblici con il diritto dell'Unione. Orbene, è pacifico che tale codice recepisce, nel diritto italiano, la direttiva 2014/24.

56 In secondo luogo, dai fatti presentati nella domanda di pronuncia pregiudiziale e sintetizzati al punto 21 della presente sentenza risulta che il valore stimato dell'appalto di cui trattasi supera la soglia prevista all'articolo 4 di tale direttiva affinché quest'ultima sia applicabile.

57 Infine, in terzo luogo, da tale domanda risulta che il procedimento principale verte sulla facoltà prevista all'articolo 67, paragrafo 2, terzo comma, di detta direttiva di vietare l'uso del «prezzo (...) come unico criterio di aggiudicazione» dell'appalto – criterio del «minor prezzo» secondo i termini utilizzati dal giudice del rinvio – nonché sull'obbligo degli Stati membri di rispettare il principio di proporzionalità in caso di esercizio di tale facoltà.

58 In tali circostanze, è al contempo necessario e sufficiente esaminare la questione pregiudiziale alla luce della direttiva 2014/24 e del principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza del 4 giugno 2020, *Asmel*, C-3/19, EU:C:2020:423, punti da 44 a 48).

59 Ne consegue che occorre considerare che, con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 nonché il principio di proporzionalità debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale, nel caso di appalti pubblici aventi ad oggetto servizi che presentano caratteristiche standardizzate ma il cui valore totale è costituito almeno per metà dai costi della manodopera, è vietato all'amministrazione aggiudicatrice utilizzare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione di tali appalti, anche nei casi in cui il bando di gara preveda che qualsiasi eventuale ribasso proposto da un offerente debba essere effettuato sul solo aggio, senza poter comportare una diminuzione della retribuzione dei lavoratori impiegati da tale offerente.

60 Come risulta dalle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio, i servizi di movimentazione oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi presentano «caratteristiche standardizzate», ai sensi della normativa italiana, dal momento che tali servizi consistono in operazioni ripetitive e poco tecniche. Il giudice constata altresì che tali operazioni sono in larga misura manuali, cosicché i servizi in oggetto sono «ad alta intensità di manodopera», ai sensi di tale normativa, vale a dire che i costi della manodopera rappresentano almeno la metà dell'importo totale del contratto.

61 Al fine di determinare se gli appalti pubblici aventi ad oggetto servizi di questo tipo sfuggano alla facoltà, concessa agli Stati membri dall'articolo 67, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2014/24, di vietare l'utilizzo del prezzo come unico criterio di aggiudicazione di tali appalti, occorre rilevare anzitutto che tale disposizione non limita la facoltà da essa prevista ad appalti relativi a tipi precisi di beni o di servizi e che essa non contiene alcuna eccezione o deroga a tale facoltà. Più in generale, essa non subordina la possibilità di vietare l'utilizzo del prezzo come unico criterio di aggiudicazione di un appalto al soddisfacimento di alcuna condizione. Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle sue conclusioni, dalla formulazione di detta disposizione risulta che essa conferisce un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri.

62 L'esistenza di tale ampio margine di discrezionalità è corroborata dall'impianto sistematico dell'articolo 67 di tale direttiva, considerato nel suo insieme.

- 63 Infatti, tale articolo esige, al paragrafo 1, che le amministrazioni aggiudicatrici si basino, per aggiudicare gli appalti pubblici, sull'offerta economicamente più vantaggiosa. Esso precisa, al paragrafo 2, che tale offerta dev'essere individuata seguendo un approccio costo/efficacia, e prevede espressamente, al primo comma di tale paragrafo, la possibilità di determinare detta offerta sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.
- 64 La scelta di tale approccio implica la fissazione di criteri di aggiudicazione che comprendono non soltanto il prezzo, ma anche aspetti qualitativi connessi all'oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi. Affinché tali aspetti qualitativi siano considerati connessi all'oggetto dell'appalto pubblico, è sufficiente, conformemente al paragrafo 3 di detto articolo, che essi riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto, sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita.
- 65 Da una lettura complessiva dell'articolo 67 della direttiva 2014/24 risulta quindi che l'istituzione, da parte di uno Stato membro, di un divieto per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico non ha assolutamente l'effetto di introdurre, nell'attuazione di tale direttiva, un'eccezione rispetto a una regola di portata diversa. L'esercizio, da parte di uno Stato membro, della facoltà prevista al terzo comma del paragrafo 2 di tale articolo ha come unico effetto che, nel territorio di tale Stato membro, la possibilità offerta dal primo comma di tale paragrafo 2 alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare criteri comprendenti aspetti qualitativi sia sostituita da un obbligo per queste ultime di inserire nei bandi di gara uno o più criteri di questo tipo.
- 66 L'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nell'esercizio di tale facoltà è altresì corroborato dalla finalità della direttiva 2014/24. Come risulta dai considerando 89, 90 e 92 di tale direttiva, il legislatore dell'Unione ha inteso associare la nozione di «offerta economicamente più vantaggiosa» in modo predominante a quella di «miglior rapporto qualità/prezzo». Pur precisando che, in mancanza di una normativa nazionale, resta possibile per le amministrazioni aggiudicatrici utilizzare il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione di un appalto pubblico, il legislatore dell'Unione ha ritenuto necessario, per favorire le aggiudicazioni di appalti pubblici maggiormente orientate alla qualità, autorizzare gli Stati membri a vietare o a limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico. Esso ha reputato necessario, peraltro, incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a scegliere criteri di aggiudicazione degli appalti che consentano loro di ottenere lavori, forniture e servizi di alta qualità che rispondano al meglio alle loro necessità.
- 67 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, esso esige che le norme stabilite dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni della direttiva 2014/24 non vadano oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi previsti da tale direttiva (sentenze del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 45, e del 6 ottobre 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punto 42).
- 68 L'esercizio della facoltà prevista all'articolo 67, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2014/24 violerebbe il principio di proporzionalità se uno Stato membro decidesse di vietare l'utilizzo del prezzo o del costo come unico criterio di aggiudicazione per un tipo di appalto pubblico di natura tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile determinare criteri che consentano di differenziare, da un punto di vista qualitativo, i lavori, le forniture o i servizi previsti nelle offerte degli offerenti.
- 69 Nel caso di specie, una norma come quella stabilita dal legislatore italiano, secondo la quale gli appalti pubblici aventi ad oggetto servizi ad alta intensità di manodopera, anche se presentano «caratteristiche standardizzate», devono essere aggiudicati sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in funzione del miglior rapporto qualità/prezzo, nonostante il fatto che tale norma riguardi servizi per loro natura poco tecnici, appare essere compatibile con tale direttiva e con il principio di proporzionalità.
- 70 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, vari aspetti qualitativi, quali l'organizzazione e l'esperienza del personale incaricato di svolgere tali servizi, possono incidere sulla qualità dell'esecuzione degli appalti e, di conseguenza, sul valore economico

delle offerte. In tali circostanze, non è né impossibile né eccessivamente difficile differenziare, dal punto di vista qualitativo, i servizi previsti nelle offerte degli offerenti.

71 Tale interpretazione non è inficiata dal fatto che esiste un obbligo, per le amministrazioni aggiudicatrici destinatarie di una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, di integrare nei loro bandi di gara la regola secondo la quale ogni eventuale ribasso proposto da un offerente deve riguardare unicamente l'aggio sui servizi prestati da tale offerente e non la retribuzione dei lavoratori da quest'ultimo impiegati. Essendo previsto dalla legge, tale divieto di offrire un ribasso che possa comportare una diminuzione della retribuzione dei lavoratori deve essere rispettato allo stesso modo da tutti gli offerenti. Poiché tale divieto non consente di confrontare le offerte, resta necessario, alla luce dell'articolo 67, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, il quale, in combinato disposto con il considerando 90 di tale direttiva, richiede la fissazione di criteri di aggiudicazione che garantiscano la possibilità di un'effettiva concorrenza e quindi di un raffronto delle offerte (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punto 31), fondare l'aggiudicazione su criteri, estranei a detto divieto, che consentano un raffronto delle offerte. Come risulta dal punto precedente della presente sentenza, la fissazione di criteri fondati su aspetti qualitativi può essere appropriata a tal fine e non può quindi essere considerata sproporzionata.

72 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 nonché il principio di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale in forza della quale, nel caso di appalti pubblici aventi ad oggetto servizi che presentano caratteristiche standardizzate ma il cui valore totale è costituito almeno per metà dai costi della manodopera, è vietato all'amministrazione aggiudicatrice utilizzare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione di tali appalti. A tale riguardo non è pertinente il fatto che il bando di gara preveda che qualsiasi eventuale ribasso proposto da un offerente debba essere effettuato sul solo aggio, senza poter comportare una diminuzione della retribuzione dei lavoratori impiegati da tale offerente.

Sulle spese

73 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 67, paragrafo 2, 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, nonché il principio di proporzionalità,

devono essere interpretati nel senso che:

non ostano a una normativa nazionale in forza della quale, nel caso di appalti pubblici aventi ad oggetto servizi che presentano caratteristiche standardizzate ma il cui valore totale è costituito almeno per metà dai costi della manodopera, è vietato all'amministrazione aggiudicatrice utilizzare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione di tali appalti. A tale riguardo non è pertinente il fatto che il bando di gara preveda che qualsiasi eventuale ribasso proposto da un offerente debba essere effettuato sul solo aggio, senza poter comportare una diminuzione della retribuzione dei lavoratori impiegati da tale offerente.

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 2025.

Il cancelliere

Il presidente di sezione

A. Calot Escobar

C. Lycourgos

*
Lingua processuale: l'italiano.