

AIUTI DI STATO ED ENTI NON PROFIT: UN IMPORTANTE PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO ANCHE PER IL SETTORE DELLO SPORT DILETTANTISTICO

Alceste Santuari

Professore associato di Diritto dell'Economia nell'Università di Bologna

Abstract

Nel diritto eurounitario, i servizi di interesse generale, in cui possono rientrare anche le attività sportive dilettantistiche, godono di un “trattamento” particolare, attese le finalità che essi intendono realizzare e che i diversi ordinamenti giuridici riconoscono come tali. Nel parere del Comitato economico e sociale europeo CESE, si evidenzia che proprio le finalità perseguite dai servizi in oggetto dovrebbero consentire di derogare anche alla disciplina europea degli aiuti di Stato, favorendo un diverso rapporto tra enti pubblici e soggetti non profit, che, in larga parte, sono chiamati ad erogare quei servizi.

Parole chiave: Servizi di interesse generale (SIG), Specificità, Procedure di affidamento

Abstract

According to EU law, services of general interest, which include also amateur sports, are subject to a specific regulation because of the aims they pursue, which are recognised by the single Member states' legal systems. The opinion by the European Economic and Social Committee released in April 2022 stresses the need for the EU to revise its own regulation concerning State aid so as to better evaluate a different set of relations between public authorities and non-profit organisations, which are often entrusted with to carry out services of general interest.

Keywords: Services of general interest, Specific characters, Public procurement procedures, Non-profit organisations

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea riconosce in capo ai cittadini europei il diritto a fruire di servizi e prestazioni eque, accessibili, universali e sostenibili. Si tratta di uno dei diritti fondamentali dei moderni *Welfare States*:¹ agli ordinamenti giuridici nazionali e di protezione sociale è attribuita la funzione fondamentale di

¹ In dottrina si è voluto evidenziare che il concetto è utilizzato per indicare “un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo, fra l'altro, specifici diritti sociali, nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria”. Così, M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006, pp. 15-17, citato da F. Costamagna, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione della norma dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, Napoli, 2011, p. 1, nota 1. Per una declinazione moderna del concetto di *Welfare State*, capace di includere anche le attività erogate dalle imprese sociali, si veda F. Folgheraiter, *Presentazione*, in M. Brunod, M. Moschetti, M. Pizzardi (a cura di), *La coprogettazione sociale*, Trento, 2016.

assicurare i diritti sociali,² i quali esprimono il modello europeo di Stato sociale, nell'ambito del quale si realizzano le azioni e gli interventi delle istituzioni pubbliche.³

Nel contesto eurounitario, i servizi rivolti al benessere della persona godono di una considerazione giuridica particolare in ragione sia delle precipue finalità di interesse pubblico che essi contribuiscono a realizzare sia delle loro caratteristiche intrinseche. Queste ultime, unitamente al ruolo e alle funzioni attribuiti agli enti pubblici, definiscono i modelli organizzativi adottati nei singoli sistemi giuridici nazionali.

Come è noto, in ossequio al principio di sussidiarietà delineato nei Trattati europei, la programmazione e l'organizzazione dei servizi alla persona è attribuita alla competenza dei singoli Stati membri. Si tratta di una competenza primaria che trova la sua base giuridica sin dai Trattati di Roma: essi non assegnavano alla Comunità economica europea di allora alcuna attribuzione in materia di tutela dei diritti sociali, privilegiando, invece, un'impostazione finalizzata esclusivamente alla creazione e allo sviluppo del mercato unico e quindi alla promozione della concorrenza. Agli Stati membri è stata dunque riconosciuta una precisa responsabilità istituzionale in ordine all'organizzazione dei servizi alla persona.

All'interno dei singoli Stati membri, la regolazione pubblica dei servizi alla persona registra una costante oscillazione tra la definizione giuridica di "servizio di interesse generale" e la caratterizzazione di attività economico-imprenditoriale, sottesa alle prestazioni oggetto dei servizi medesimi. Detta oscillazione non soltanto incide sul rapporto tra gli Stati membri e l'Unione europea in materia di organizzazione e fornitura dei servizi in parola, ma ha altresì indotto numerosi Stati membri a definire assetti giuridici ed istituzionali di "quasi mercato" dentro i quali collocare l'organizzazione, la gestione e l'erogazione dei servizi alla persona. I servizi di cui trattasi si ritrovano, dunque, all'interno di uno spazio di azione, in cui è necessario giungere ad una riconciliazione tra il modello regolativo concorrenziale e quello che informa l'organizzazione dei servizi alla persona, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti e gli strumenti utilizzati.

Allo scopo di identificare una categoria "speciale" di servizi, che fossero, al contempo, sottratti, almeno in parte, al gioco della libera concorrenza e valorizzati in quanto finalizzati ad assicurare i diritti sociali dei cittadini, le istituzioni europee hanno elaborato la nozione giuridica di "servizi di interesse generale" (SIG). Ai SIG, l'art. 90, par. 2 del Trattato CEE del 1957 riconosceva una natura "eccezionale", in ragione della quale agli stessi non si doveva applicare la disciplina in materia di concorrenza.⁴ In epoca successiva, questa dimensione "altera" dei SIG rispetto agli altri servizi, è stata riconosciuta nel primo tentativo di classificazione giuridica dei servizi di interesse generale.⁵ In quell'occasione, la Commissione, enucleando i principi fondamentali della politica europea nell'ambito dei servizi di interesse generale e definendone gli obiettivi di lungo periodo, ha identificato i SIG quali servizi pubblici finalizzati alla realizzazione del modello europeo di economia sociale di mercato.⁶

I SIG devono contemperare istanze pro concorrenziali e tutela dei cittadini-utenti, in specie per quanto riguarda la fruizione di servizi universali e di qualità.⁷ Benché la definizione non sia in grado di presentarsi quale

² Identifica la tutela del diritto alla salute come un "valore assoluto", risultato della "conquista conclamata" da parte della comunità internazionale, C. Bottari, *Profili innovativi del Sistema Sanitario*, Rimini, 2018, p. 11. Sui diritti sociali quali diritti prestazionali, vedi S. Zullo, *Lo spazio sociale della vulnerabilità tra "pretese di giustizia" e "pretese di diritto". Alcune considerazioni critiche*, in *Politica del Diritto*, 3, 2016, p. 491. Sulla dimensione "economica" dei diritti sociali, vedi S. Holmes, C. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, London-New York, 1999, tr. it. *Il Costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, cap. I. Sull'azione positiva dei diritti sociali, capaci di fornire protezione in tempi non soltanto di crisi economica, ma anche di estrema vulnerabilità sociale, si veda A.K. Sen, *The Idea of Justice*, London, 2009 e Id., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 1994.

³ In argomento, tra gli altri, si veda G. Piperata, *Intervento pubblico, concorrenza e integrazione nel sistema delle prestazioni sanitarie e sociali*, in C. Bottari (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, Torino, 2013, p. 90.

⁴ Sul punto, vedi E. Szyssczak, J. Davies, M. Andenæs, T. Bekkedal (eds.), *Developments in Services of General Interest*, The Hague, 2011, p. 2.

⁵ Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(96) 443 def. In GUCE C 281 del 26 settembre 1996, p. 3.

⁶ Espressione contenuta nell'art. 3, par. 3, TUE.

⁷ Dopo il primo tentativo del 1996, la Commissione ha elaborato una più puntuale ed organica definizione di "Servizi di Interesse Generale" a livello europeo, reperibile nel "Libro Verde sui Servizi di interesse generale" (COM(2003) 270 def. in GU C 76 del 25 marzo 2003).

interpretazione univoca in ambito comunitario,⁸ è stata accolta e trasposta anche all'interno delle legislazioni nazionali.⁹ I singoli ordinamenti giuridici possono stabilire che i SIG siano erogati non soltanto dalle istituzioni pubbliche, ma anche da soggetti privati, siano essi *for profit* o *non profit*.¹⁰

In quest'ottica, lo *status* di diritto pubblico o di diritto privato delle imprese deve considerarsi neutro in ordine all'erogazione dei servizi di interesse generale.¹¹ Si tratta di un riconoscimento che sottende due importanti implicazioni per quanto attiene alle modalità di produzione e di organizzazione dei servizi di interesse generale. Da un lato, l'ordinamento giuridico europolitano non indica alcun obbligo di privatizzazione per le imprese pubbliche. Dall'altro, le norme in materia di concorrenza e di mercato interno si applicano indipendentemente dal regime di proprietà (pubblica o privata) di un'impresa. Da ciò consegue che il diritto europeo non ritiene un elemento discriminante per l'identificazione dei SIG la tipologia soggettiva del soggetto erogatore dei servizi medesimi.¹² Gli elementi distintivi dei SIG devono, invece, ricercarsi soprattutto nelle finalità cui detti servizi, e con essi, i sistemi di *welfare* nazionali e comunitario, risultano preordinati,¹³ nonché nel contenuto specifico dei servizi offerti dai diversi soggetti erogatori. I SIG sono dunque finalizzati a garantire prestazioni di qualità ad un prezzo accessibile per tutti e a realizzare obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento, che sono alla base del modello europeo di società.¹⁴

Al riguardo, le attività che formano l'oggetto dell'erogazione dei SIG devono caratterizzarsi in termini di: i) universalità: il servizio deve essere erogato a favore di tutti i cittadini in base ad un certo standard qualitativo e ad un prezzo accessibile; ii) continuità: per taluni servizi è vietata l'interruzione; iii) qualità: i servizi in argomento debbono rispettare determinati standard qualitativi; iv) accessibilità: i servizi, sia in termini di tariffe praticate, sia in termini territoriali, debbono poter essere fruiti da tutti i cittadini europei; v) tutela degli utenti-consumatori¹⁵.

I principi cui i SIG sono informati e le loro caratteristiche specifiche permettono di comprendere perché detti servizi si collocano in una sorta di "zona franca".¹⁶ Essi, infatti, costituiscono un'area intermedia tra attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza in un contesto competitivo e attività non economiche, da gestire in funzione dell'interesse generale ed in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale e di equità redistributiva. Da una simile "ambivalenza" dei SIG discende finanche la potestà degli Stati membri di non conferire ai SIG una caratterizzazione economica, escludendoli, conseguentemente, dal diritto dell'Unione, nel presupposto che si tratti di attività che, non avendo un mercato, non richiedono di essere disciplinate sotto il profilo della concorrenza.

La specificità giuridica dei SIG è stata sancita nella Direttiva sui servizi nel mercato interno, che ha previsto che, nell'ambito dei servizi forniti da soggetti prestatori stabiliti in uno Stato membro dietro corrispettivo economico, i servizi sanitari, i servizi sociali e le attività sportive dilettantistiche siano esclusi dall'applicazione

⁸ La dottrina ha evidenziato che "la nozione di "servizio di interesse generale" soffre di una mancanza di chiarezza terminologica": così, K. Lenaerts, *Defining the concept of 'services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 19(4), 2012, p. 1248.

⁹ Si pensi, per tutti, all'art. 5 del d. lgs. n. 117 del 2017, recante "Codice del Terzo Settore", che contiene l'elenco positivo delle attività di interesse generale che il legislatore attribuisce agli enti *non profit* quali ambiti specifici della loro azione.

¹⁰ Sui servizi di interesse generale in relazione ai soggetti non profit, si veda G.C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione Europea*, Torino, 2010, *passim*.

¹¹ L'art. 345 TFUE (ex art. 295 del Trattato CE) lascia impregiudicato il regime di proprietà disciplinato nei singoli Stati membri.

¹² Si veda la Comunicazione della Commissione europea, *I servizi d'interesse generale in Europa*, (2001/C 17/04), punto 21.

¹³ A. Di Giovanni, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018, in part. Capitolo I.

¹⁴ Per un'analisi del legame tra i servizi di interesse generale e la definizione del modello sociale europeo, si veda G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008.

¹⁵ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20.12.2011 COM(2011) 900 definitivo, par. 2. "Contesto istituzionale: cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona", p. 4.

¹⁶ Sul tema, si veda F. Giglioni, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008.

delle regole sul mercato interno.¹⁷ I servizi sociali esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno riguardano 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 organizzazioni non profit riconosciute come tali dallo Stato. L'assenza di un simile riconoscimento da parte delle autorità pubbliche costituisce un presupposto giuridico affinché i servizi sociali sopra enucleati non possano beneficiare dell'esclusione dall'applicazione della Direttiva Servizi. Viene, pertanto, in considerazione il particolare vincolo che deve presidiare i rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti privati affidatari di un servizio di interesse generale. Nell'ordinamento giuridico italiano, il "munus" pubblico che deve caratterizzare il rapporto tra pubbliche amministrazioni e soggetti non profit può essere riconducibile negli accordi convenzionali ovvero nell'istituto dell'accreditamento.

Le esclusioni contenute nella Direttiva confermano un principio fondamentale nell'organizzazione e nella gestione dei servizi socio-sanitari: le regole pro concorrenziali devono ritenersi cedevoli di fronte alla necessità di assicurare l'erogazione di servizi universali, ai quali è attribuita la missione pubblica di garantire la fruizione dei diritti fondamentali dei cittadini.¹⁸ In questa prospettiva, la Direttiva 123/2006/UE ha contribuito a controbilanciare la necessità di rispettare i principi fondamentali del funzionamento del mercato interno con il riconoscimento della specificità dei servizi alla persona. La loro disciplina giuridica legittima talune deroghe al principio pro concorrenziale, che i singoli ordinamenti giuridici nazionali possono prevedere al loro interno.

In termini conclusivi, si può ritenere che, anche in forza delle previsioni contenute nella Direttiva del 2006, i servizi alla persona risultino collocati all'interno di un contesto giuridico europeo in cui essi costituiscono le componenti essenziali di una strategia di coesione sociale. Essa è finalizzata a diminuire le disuguaglianze sociali e ad aumentare i livelli di accessibilità ai servizi da parte dei cittadini e non più soltanto a costruire un mercato comune dei servizi. In questo senso, infatti, si deve registrare che mentre nel Trattato di Roma gli obiettivi della Comunità si esaurivano nella realizzazione di un mercato concorrenziale, successivamente nel Trattato di Maastricht e ancor più con il Trattato di Amsterdam, la concorrenza non viene più considerata come valore primario assoluto da perseguire, ma come uno degli elementi che può concorrere al benessere collettivo accanto alla tutela dei diritti sociali. Da questa impostazione discende il riconoscimento giuridico delle procedure di affidamento dei SIG ai soggetti privati, che devono essere coerenti con le finalità di pubblico interesse che essi perseguono.¹⁹

Nel contesto sopra descritto, si colloca il parere d'iniziativa INT/981 del Comitato economico e sociale europeo (CESE), rubricato "Aiuti di Stato/Servizi sociali e sanitari", relatore Giuseppe Guerini, adottato in sessione plenaria in data 19 maggio 2022.

Il parere in oggetto identifica nei servizi sanitari e sociali, quali l'assistenza, ivi compresa quella domiciliare, alla persona, il reinserimento lavorativo di persone svantaggiate o con disabilità, i servizi per l'infanzia e

¹⁷ "Le attività sportive amatoriali senza scopo di lucro rivestono una notevole importanza sociale. Tali attività perseguono spesso finalità esclusivamente sociali o ricreative. Pertanto, esse non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva" (Considerando n. 35 della Direttiva n. 123/2006).

¹⁸ Si veda Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, Strasburgo, 8.3.2016, COM(2016) 127 final, e la Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione delle Comunità Europee, 26 aprile 2017, sul Pilastro europeo dei diritti sociali. In quell'occasione, la Commissione ha sottolineato che "i principi e i diritti stabiliti dal pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbero essere attuati a livello dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà" (considerando n. 17). In quest'ottica, la Commissione raccomanda che tutti i cittadini europei devono avere il diritto di "accedere tempestivamente a un'assistenza sanitaria preventiva e terapeutica di buona qualità e a costi accessibili" (art. 16) e che "ogni persona ha diritto di accedere a servizi essenziali di qualità[...], nonché che "per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi" (art. 20). Ritiene che il documento elaborato dalla Commissione europea possa risultare debole S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 4, dicembre 2017, p. 955.

¹⁹ Preme evidenziare che le Direttive n. 23 e n. 24 del 2014 sulle concessioni e gli appalti hanno disciplinato appositi percorsi di affidamento dei servizi in parola che contemplano il riconoscimento e la valorizzazione degli elementi di specificità, quali per esempio, il radicamento territoriale e il potenziale coinvolgimento di apporto volontario, delle organizzazioni *non profit* chiamate ad organizzare, gestire ed erogare i servizi alla persona.

l'housing sociale quali servizi "cruciali per garantire la coesione sociale in questa fase post pandemica, di emergenza umanitaria e di tensioni internazionali". In questo senso, il parere riconosce che "le regole europee sugli aiuti di Stato a favore di tali servizi giocano quindi un ruolo di fondamentale importanza".

Il parere evidenzia ancora che, trattandosi, di norma, di servizi che risultano organizzati, gestiti ed erogati a livello territoriale, essi non presentano quella natura transfrontaliera, presupposto sul quale si basa l'applicazione del principio di concorrenza e, pertanto, l'esperimento di procedure competitive.

Il parere richiama la necessità di rivedere la disciplina degli aiuti di Stato, nello specifico sulla compensazione degli obblighi di servizio pubblico che non può eccedere la copertura dei costi salvo un "margine di utile ragionevole". Questa disposizione, a giudizio del CESE, necessita di chiarimenti supplementari: i) sulla concreta determinazione del margine di utile ragionevole rispetto al capitale impiegato per garantire il servizio, considerando il rischio operativo; ii) sulla concreta determinazione quantitativa dei costi fissi e strutturali computabili fra i costi di gestione dei SIEG; iii) in che misura si potrebbe valorizzare la distintività dei servizi e dei modelli organizzativi tipici degli enti dell'economia sociale, quando gestiscono e realizzano servizi di interesse economico generale.

Il parere del CESE supporta fortemente la scelta della Commissione di considerare i servizi sanitari e sociali come una sottocategoria dotata di caratteristiche autonome entro il più ampio contesto dei SIEG, in ragione delle specifiche caratteristiche di tali servizi e dei peculiari obiettivi che gli stessi perseguono.

Sono quelli riportati sopra alcuni dei passaggi fondamentali del parere adottata dal CESE e che meritano di essere considerate con molta attenzione, anche nella prospettiva del futuro sviluppo dei SIG nella cornice del PNRR.

In quest'ottica, il parere sottolinea l'importanza di un favor legis nei confronti delle organizzazioni non profit e dell'economia sociale, quali realtà giuridiche che, in ragione dei loro obiettivi e delle attività da esse svolte, contribuiscono alla realizzazione della finalità di coesione sociale, particolarmente tenuta in considerazione a livello europeo.

È opportuno ricordare che, dal punto di vista giuridico, la Direttiva sui contratti pubblici identifica i servizi sociali e i servizi sanitari quali oggetto di una disciplina speciale in ragione degli scopi perseguiti. I servizi sociali sono assoggettati all'applicazione della Direttiva sugli appalti, infatti, soltanto quando si possa dimostrare un interesse transfrontaliero certo. In caso contrario, è lasciata piena libertà agli Stati membri di prevedere un regime "alleggerito" e regole ad hoc per l'aggiudicazione degli appalti nel comparto dei servizi sociali. Non solo: la Direttiva 24/2014/UE ha inteso prevedere uno specifico favor legis per quegli organismi che, in ragione delle finalità sociali perseguite e delle specifiche caratteristiche organizzative, risultano maggiormente idonei ad erogare i servizi individuati nell'art. 77, par. 1. In quest'ottica, l'art. 77, par. 2 della Direttiva, alla stregua di quanto prevede, nell'ordinamento giuridico italiano, l'art. 143 del Codice dei contratti pubblici, stabilisce che le organizzazioni debbano:

- a) perseguire una missione di servizio pubblico legata alla protezione sociale che forma oggetto di gara;
- b) reinvestire i propri profitti in vista del conseguimento dell'obiettivo dell'organizzazione ovvero provvedere alla loro distribuzione sulla base di condizioni partecipative;
- c) presentare una struttura di gestione (management) o di proprietà (ownership) fondata sul principio di partecipazione dei dipendenti, degli utenti o dei soggetti interessati;
- d) non risultare affidatarie di un appalto per il medesimo servizio nel corso dell'ultimo triennio.

La Direttiva 2014/24/UE ha inteso, dunque, offrire un framework legislativo nell'ambito del quale attraverso gli affidamenti dei servizi possano essere conseguiti, tra gli altri, anche obiettivi di coesione sociale e territoriale. In questa prospettiva, oltre al supporto alle organizzazioni non profit, la Direttiva sugli appalti attribuisce all'inserimento delle clausole sociali e ambientali nei contratti di gara una importanza qualificante dell'azione dei potenziali affidatari dei servizi. Le clausole sociali identificano quelle previsioni di fonte normativa o pattizie che impongono specifici obblighi a carico dei soggetti appaltatori o concessionari di servizi di interesse generale. Le clausole in parola, nella fase di esecuzione dell'appalto, condizionano o limitano la libertà di iniziativa economica ed i principi di economia di mercato, subordinandoli ad interessi collettivi socialmente rilevanti. L'inserimento delle clausole sociali trova la propria giustificazione giuridica nel c.d. "principio dell'utilità sociale": esso

comporta un bilanciamento tra il principio della responsabilità sociale e la contrapposta esigenza di fissare un limite alla sua operatività, consistente nell'armonizzare l'assorbimento dei lavoratori che operano alle dipendenze dell'appaltatore uscente con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante. Specificatamente, le clausole sociali, perseguendo l'obiettivo di attuare politiche di inserimento lavorativo e di occupazione delle persone in condizioni di svantaggio, nel contesto dell'esecuzione degli appalti pubblici, segnano un passaggio di non poco momento, teso a tutelare sia il principio della libera concorrenza, sia il mantenimento dei posti di lavoro.

Gli aspetti ambientali e sociali devono, pertanto, permeare nei modi opportuni le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Alle stazioni appaltanti è, dunque, assegnato il compito di vigilare sul rispetto delle clausole di gara, in specie affinché queste ultime risultino funzionalizzate alla realizzazione delle finalità che la procedura di aggiudicazione intende realizzare.

Accanto all'inserimento delle clausole ambientali e sociali, la Direttiva ha previsto l'istituto giuridico della riserva dell'esecuzione dei contratti nell'ambito di programmi di lavoro protetti. La Direttiva disciplina il diritto di partecipare alle procedure di appalto – o l'esecuzione di un appalto nel contesto di programmi di lavoro protetti – a laboratori protetti o ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o in situazione di svantaggio. Si tratta di una delle specifiche finalità perseguite dalle imprese sociali, il cui ruolo e funzione, pertanto, in particolare nell'erogazione dei SIG, risulta rafforzato dalle previsioni della Direttiva 24/2014/UE.

Nell'aggiudicazione degli appalti di servizi, la Direttiva ha inteso qualificare maggiormente le proposte progettuali e tecniche elaborate dagli operatori economici nelle loro offerte. In questa prospettiva, la Direttiva 2014/24/UE ha segnato una netta cesura con l'impostazione precedente, secondo la quale gli appalti potevano essere aggiudicati sulla base del massimo ribasso offerto in sede di presentazione delle domande. Invero, la Direttiva sui contratti pubblici privilegia le modalità di aggiudicazione volte a premiare non solo l'elemento economico (prezzo offerto), ma anche e soprattutto quello qualitativo (progetto tecnico). In sostanza, il criterio di aggiudicazione privilegiato dal legislatore europolitano è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Esso contiene sempre un riferimento al prezzo o al costo e che, di regola, è accompagnato da altri elementi di valutazione che attengono alla qualità e consentono un esame delle offerte sulla base del rapporto prezzo/qualità. La centralità attribuita alla qualità della prestazione coinvolge anche la classica distinzione tra criteri soggettivi di selezione dei concorrenti e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta. In quest'ottica, nella valutazione dei profili d'offerta, che consiste nella valorizzazione delle caratteristiche sociali e ambientali dell'offerta, potrà essere superato il concetto di convenienza economica, finanche preferendo offerte che possono risultare comparativamente più costose, ma definite da finalità di carattere sociale e ambientale. Finalità, che è opportuno ricordare, ricadono nel notevole margine di discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nell'individuazione degli obiettivi di interesse generale e sociale da perseguire. È questa una opzione indubbiamente che può favorire il coinvolgimento delle imprese non profit, le quali possono, in ragione degli interventi e dei servizi erogati e dei processi produttivi adottati, trovarsi nella condizione di dover offrire un prezzo relativamente più elevato.

In ultima analisi, il parere del CESE rafforza il cammino intrapreso a livello europolitano nella direzione di individuare nei SIG non tanto una "riserva indiana", per la quale stabilire trattamenti di favore, quanto una categoria identificativa di servizi e attività che realizzano i livelli essenziali delle prestazioni e, pertanto, contribuiscono ad assicurarne l'esigibilità in termini di equità, di accessibilità e di universalismo.