Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

16 gennaio 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione di appalti di lavori pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 42 – Specifiche tecniche – Formulazione – Tassatività dell'elenco di cui all'articolo 42, paragrafo 3 – Appalto per la realizzazione di lavori di scarico delle acque con tubature in gres e in cemento – Esclusione di tubature in plastica – Articolo 42, paragrafo 4 – Riferimento a un tipo o a una produzione specifica – Casi in cui un riferimento deve essere accompagnato dalla menzione "o equivalente"»

Nella causa C-424/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Tribunale delle imprese di Gand, sezione di Gand, Belgio), con decisione del 28 giugno 2023, pervenuta in cancelleria l'11 luglio 2023, nel procedimento

DYKA Plastics NV

contro

Fluvius System Operator CV,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, C. Lycourgos (relatore), presidente della Terza Sezione, S. Rodin, D. Gratsias e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Lamote, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 maggio 2024,

considerate le osservazioni presentate:

– per la DYKA Plastics NV, da S. Van Garsse e S. Verhoeven, advocaten;

– per la Fluvius System Operator CV, da E. Gypen e G. Laenen, advocaten;

* Lingua processuale: il neerlandese.

– per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;

– per il governo austriaco, da J. Schmoll e C. Pesendorfer, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 42 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la DYKA Plastics NV (in prosieguo: la «DYKA») e la Fluvius System Operator CV (in prosieguo: la «Fluvius»), in merito all'aggiudicazione da parte di quest'ultima di appalti pubblici di lavori di scarico delle acque, nell'ambito dei quali essa richiede l'utilizzo di tubature di scarico in gres e in cemento.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 74 e 92 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(74) Le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici devono permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nonché il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità. A tal fine dovrebbe essere possibile presentare offerte che riflettono la varietà delle soluzioni tecniche, delle norme e delle specifiche tecniche prevalenti sul mercato, tra cui quelle definite sulla base dei criteri in materia di prestazione legati al ciclo di vita e alla sostenibilità del processo di produzione di lavori, forniture e servizi.

Di conseguenza, le specifiche tecniche dovrebbero essere redatte in modo da evitare di restringere artificialmente la concorrenza mediante requisiti che favoriscono uno specifico operatore economico in quanto rispecchiano le principali caratteristiche delle forniture, dei servizi o dei lavori da esso abitualmente offerti. Se le specifiche tecniche vengono fissate in termini di requisiti funzionali e in materia di prestazioni, dovrebbe essere possibile, in genere, raggiungere tale obiettivo nel miglior modo possibile. I requisiti funzionali e in materia di prestazioni sono inoltre strumenti appropriati per stimolare l'innovazione nell'ambito degli appalti pubblici e dovrebbero essere applicati il più ampiamente possibile. Quando si fa riferimento a una norma europea o, in mancanza di quest'ultima, alla norma nazionale, dovrebbero essere prese in considerazione dalle amministrazioni aggiudicatrici le offerte basate su altre soluzioni equivalenti. (...)

(...)

(...)

(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. (...)

(...)».

4 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione»:

«Ai sensi della presente direttiva si parla di appalto quando una o più amministrazioni aggiudicatrici acquisiscono, mediante appalto pubblico, lavori, forniture o servizi da operatori economici scelti dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse, indipendentemente dal fatto che i lavori, le forniture o i servizi siano considerati per una finalità pubblica o meno».

5 L'articolo 18 della direttiva in questione, intitolato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti», al paragrafo 1, dispone quanto segue:

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

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

6 L'articolo 42 della medesima direttiva, intitolato «Specifiche tecniche», così prevede:

«1. Le specifiche tecniche definite al punto 1 dell'allegato VII figurano nei documenti di gara. Le specifiche tecniche definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture.

Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del suo ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

(...)

2. Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non comportano la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.

3. Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa dell'Unione europea le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

a) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;

b) mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se non esiste nulla in tal senso, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di uso delle forniture; ciascun riferimento contiene la menzione "o equivalente";

c) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali di cui alla lettera a), con riferimento alle specifiche citate nella lettera b) quale mezzo per presumere la conformità con dette prestazioni o con detti requisiti funzionali;

d) mediante riferimento alle specifiche tecniche di cui alla lettera b) per talune caratteristiche e alle prestazioni o ai requisiti funzionali di cui alla lettera a) per altre caratteristiche.

4. Salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono autorizzati, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il paragrafo 3. Una siffatta menzione o un siffatto riferimento sono accompagnati dall'espressione "o equivalente".

(...)».

7 L'allegato VII alla direttiva 2014/24, intitolato «Definizione di alcune specifiche tecniche», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1. "specifiche tecniche" (...):
   a) nel caso di appalti pubblici di lavori: l'insieme delle prescrizioni tecniche contenute, in particolare, nei documenti di gara, che definiscono le caratteristiche richieste di un materiale, un prodotto o una fornitura in modo che rispondano all'uso a cui sono destinati dall'amministrazione aggiudicatrice; tra queste caratteristiche rientrano i livelli della prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, la progettazione che tenga conto di tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per persone con disabilità) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza o le dimensioni, incluse le procedure riguardanti il sistema di garanzia della qualità, la terminologia, i simboli, il collaudo e metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, nonché i processi e i metodi di produzione in qualsiasi momento del ciclo di vita dei lavori. Esse comprendono altresì le norme riguardanti la progettazione e la determinazione dei costi, le condizioni di collaudo, d'ispezione e di accettazione dei lavori nonché i metodi e le tecniche di costruzione come pure ogni altra condizione tecnica che l'amministrazione aggiudicatrice può prescrivere, mediante regolamentazione generale o particolare, in relazione all'opera finita e ai materiali o alle parti che la compongono;

(...)».

Diritto belga

8 L'articolo 4 del wet inzake overheidsopdrachten (legge sugli appalti pubblici), del 17 giugno 2016 (*Belgisch Staatsblad*, 14 luglio 2016, pag. 44219), al primo comma prevede quanto segue:

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

9 L'articolo 5, paragrafo 1, di tale legge è così formulato:

«L'amministrazione aggiudicatrice non può concepire un appalto pubblico con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione della presente legge o di limitare artificialmente la concorrenza. Si ritiene che la concorrenza sia limitata artificialmente laddove la concezione della procedura dell'appalto sia effettuata con l'intento di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici.

(...)».

10 L'articolo 53, paragrafi da 2 a 4, di detta legge dispone quanto segue:

«2. Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non possono avere come effetto la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.

3. Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa dell'Unione europea, le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

1° in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che siano sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;

2° o mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se non esiste nulla in tal senso, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di uso delle forniture. Ciascun riferimento contiene la menzione "o equivalente";

3° o in termini di prestazioni o di requisiti funzionali di cui al punto 1°, con riferimento alle specifiche citate al punto 2° quale mezzo per presumere la conformità a dette prestazioni o a detti requisiti funzionali;

4° o mediante riferimento alle specifiche di cui al punto 2° per talune caratteristiche e alle prestazioni o ai requisiti funzionali di cui al punto 1° per le altre caratteristiche.

4. Le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a

una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti.

Tale menzione o riferimento sono autorizzati, in via eccezionale, solamente:

1° qualora una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il paragrafo 3;

2° qualora siano giustificati dall'oggetto dell'appalto.

Nel caso di cui al comma 2, punto 1°, la menzione o il riferimento devono essere accompagnati dai termini "o equivalente".

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 La Fluvius è una società di diritto belga incaricata, nella Regione fiamminga, della costruzione, della gestione e della manutenzione di varie reti di pubblica utilità, tra cui le reti di scarico delle acque.

12 Quando pubblica bandi di gara per l'installazione o la sostituzione di scarichi, la Fluvius richiede l'uso di tubature in gres per i sistemi di smaltimento delle acque reflue e di tubature in cemento per i sistemi di scolo dell'acqua piovana. L'uso di altri materiali è consentito solo in circostanze tecniche particolari.

13 In quanto produttore e fornitore di tubature di scarico in plastica, la DYKA ritiene che la sua esclusione dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici organizzate dalla Fluvius violi i principi di aggiudicazione degli appalti pubblici enunciati agli articoli 4, 5 e 53 della legge sugli appalti pubblici, che attuano gli articoli 18 e 42 della direttiva 2014/24.

14 Il 4 giugno 2020 la DYKA ha intimato alla Fluvius di adeguare le sue gare d'appalto in modo che le tubature di scarico in plastica potessero essere proposte nell'ambito di tali gare.

15 Inoltre, il 7 ottobre 2020 la DYKA ha chiesto alla Fluvius di precisare, nei documenti di gara relativi a un appalto pubblico di installazione di uno scarico nel comune di Beringen (Belgio), le ragioni per le quali le tubature in plastica erano escluse da tale appalto.

16 Nella sua risposta del 15 ottobre 2020 la Fluvius ha confermato che erano accettate solo tubature in gres, per lo smaltimento delle acque reflue, e in cemento, per lo scolo dell'acqua piovana. Essa ritiene di non dover motivare ulteriormente tale scelta di materiali.

17 La DYKA ha adito l'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Tribunale delle imprese di Gand, sezione di Gand, Belgio), giudice del rinvio, chiedendogli di ordinare alla Fluvius di porre fine a tale prassi e di condannarla a pagare un risarcimento.

18 Dinanzi a tale giudice, la Fluvius sostiene che è legittimo, in particolare dal punto di vista della durabilità, optare per difetto, vale a dire in assenza di circostanze tecniche particolari, per tubature di scarico in gres e in cemento. Essa ritiene, in sostanza, che un simile requisito non violi i principi enunciati agli articoli 18 e 42 della direttiva 2014/24.

19 Il giudice del rinvio osserva che dall'articolo 42 della direttiva 2014/24 risulta che le specifiche tecniche devono essere elaborate in modo da evitare di restringere artificialmente la concorrenza. Come risulterebbe dal paragrafo 3 di tale articolo 42, in combinato disposto con il considerando 74 di tale direttiva, la formulazione di specifiche tecniche in termini di prestazioni e di requisiti funzionali consentirebbe generalmente di raggiungere al meglio l'obiettivo di apertura alla concorrenza.

20 Tale giudice non esclude che l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a formulare le specifiche tecniche in una delle modalità elencate in tale disposizione. Orbene, sembrerebbe che la formulazione utilizzata dalla Fluvius, consistente nel riferirsi a tubature in gres e in cemento, non rientri in nessuna di tali modalità di formulazione e abbia, inoltre, l'effetto di eliminare talune imprese o taluni prodotti, il che potrebbe rientrare nel divieto enunciato all'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva. Ne potrebbe conseguire una violazione dei principi di cui all'articolo 18, paragrafo 1, e all'articolo 42, paragrafo 2, di detta direttiva.

21 In tali circostanze l'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Tribunale delle imprese di Gand, sezione di Gand) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che l'elenco ivi figurante delle modalità secondo le quali devono essere formulate le specifiche tecniche ha carattere limitativo e se un'amministrazione aggiudicatrice sia pertanto tenuta a formulare le specifiche tecniche dei suoi appalti pubblici in uno dei modi indicati in tale disposizione.

2) Se l'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che riferimenti nelle specifiche tecniche di appalti a tubature di scarico in gres e cemento (a seconda del tipo concreto di sistema di smaltimento) devono essere considerati come uno o più riferimenti contenuti in tale disposizione, ad esempio come riferimenti a tipi specifici o a produzioni specifiche di tubature.

3) Se l'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che riferimenti nelle specifiche tecniche di appalti ad un unico prodotto, ad esempio a tubature di scarico in gres e cemento (a seconda del tipo concreto di sistema di smaltimento) come soluzioni tecniche specifiche, generano già l'effetto richiesto in questa disposizione (segnatamente "che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti"), atteso che hanno come effetto che le imprese che offrono soluzioni alternative al prodotto prescritto sono escluse *a priori* e dunque svantaggiate, malgrado il fatto che diverse imprese in concorrenza tra loro possono offrire il suddetto prodotto prescritto, o se sia richiesto che non esista nessuna forma di concorrenza relativamente al prodotto indicato, ad esempio tubature di scarico di gres e cemento (a seconda del tipo concreto di sistema di smaltimento), e che dunque l'effetto indicato possa prodursi soltanto se il prodotto di cui trattasi è caratteristico per una sola determinata impresa che è l'unica ad offrirlo sul mercato.

4) Se l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che una violazione accertata dell'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva [2014/24] e/o dell'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva [2014/24], per effetto dell'uso illecito di riferimenti nelle specifiche tecniche di appalti (ad esempio a tubature di scarico in gres e cemento – a seconda del tipo concreto di sistema di smaltimento), comporti automaticamente anche una violazione dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva [2014/24], nonché dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva [2014/24] ad esso collegato».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

22 In via preliminare, occorre rilevare che, nelle sue osservazioni scritte, la Commissione europea si interroga in merito alla direttiva applicabile.

23 Occorre rammentare che una questione pregiudiziale dev'essere esaminata alla luce di tutte le disposizioni dei trattati e di diritto derivato che possono essere pertinenti al problema. La circostanza che il giudice del rinvio abbia formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento soltanto a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta quindi a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possano essere utili alla decisione del giudizio di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto riferimento o meno nella formulazione delle sue questioni (sentenza del 16 giugno 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, punto 51 e giurisprudenza citata).

24 La Fluvius è incaricata dell'installazione, della gestione e della manutenzione di reti fognarie. I lavori connessi a tale attività sono, in generale, disciplinati dalla direttiva 2014/24, in forza del suo articolo 1, paragrafo 2.

25 Tuttavia, l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243), prevede che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva le attività connesse al trasporto e alla distribuzione di acqua potabile o all'alimentazione delle reti con acqua potabile. L'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2014/25 precisa, al proposito, che gli appalti o i concorsi di progettazione attribuiti o organizzati dagli enti aggiudicatori che esercitano un'attività di cui al paragrafo 1 di tale articolo 10 e che riguardino lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue rientrano anch'essi nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

26 La domanda di pronuncia pregiudiziale non consente di stabilire se la Fluvius, in quanto amministrazione aggiudicatrice, eserciti un'attività connessa al trasporto e alla distribuzione di acqua potabile o all'alimentazione delle reti con acqua potabile. Ciò premesso, la Fluvius, sostenuta dalla Commissione e dalla DYKA, ha affermato in udienza di non essere attiva in tale settore. Risulta quindi, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, che nel caso di specie è applicabile la direttiva 2014/24.

27 In ogni caso, occorre rilevare che le disposizioni che riguardano le specifiche tecniche nelle direttive 2014/24 e 2014/25 sono in sostanza le stesse.

Sulla prima questione

28 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che l'elenco, in tale disposizione, dei metodi di formulazione delle specifiche tecniche è esaustivo.

29 Al riguardo, occorre rilevare che, in forza dell'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, le specifiche tecniche sono formulate, conformemente alla lettera a) di tale disposizione, in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, oppure, conformemente alla lettera b) di detta disposizione, mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se non esiste nulla in tal senso, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di uso delle forniture, o ancora, conformemente alle lettere c) o d) della stessa disposizione, mediante una combinazione di questi due metodi. Non esiste una gerarchia tra i metodi di formulazione delle specifiche tecniche elencati alle lettere da a) a d) del paragrafo 3 di tale articolo 42 (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punti 26 e 28).

30 Come risulta dalla frase «le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti», che precede tali lettere da a) a d), spetta all'amministrazione aggiudicatrice formulare le specifiche tecniche conformemente a una di tali lettere e non secondo un altro metodo. Pertanto, l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, come sostanzialmente osservato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, deve essere inteso nel senso che esso elenca in modo esaustivo i metodi di formulazione delle specifiche tecniche che devono figurare nei documenti di gara. Infatti, se il legislatore dell'Unione avesse inteso ammettere metodi supplementari, avrebbe espresso la propria volontà utilizzando una formula che va in tal senso, quale «possono essere formulate».

31 Tale interpretazione non è inficiata dalla precisazione, contenuta all'inizio dell'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, secondo cui tale disposizione «[fa] salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa dell'Unione». Tale precisazione è certamente idonea, nel caso in cui sussista una regola tecnica nazionale, a condurre a situazioni in cui le amministrazioni aggiudicatrici possono derogare alla regola enunciata in tale articolo 42, paragrafo 3, ma non altera, in quanto tale, il senso di tale regola. Qualora, come nel caso di specie, non sia invocata alcuna «regola tecnica nazionale obbligatoria», le specifiche tecniche devono, fatto salvo l'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva, essere formulate conformemente a uno dei metodi previsti alle lettere da a) a d) del suddetto articolo 42, paragrafo 3.

32 Detta interpretazione non è inficiata neppure dall'indicazione, contenuta all'articolo 42, paragrafo 4, seconda frase, della direttiva 2014/24, secondo la quale possono sussistere casi «in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il paragrafo 3» di tale articolo 42.

33 Ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4, seconda e terza frase, di tale direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice può, in casi del genere, eccezionalmente fare riferimento a una fabbricazione o provenienza determinata, a un procedimento particolare o a un altro elemento particolare menzionato al paragrafo 4, prima frase, di tale articolo 42, aggiungendo i termini «o equivalente».

34 Quando si applica tale eccezione, a motivo dell'impossibilità di fornire una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto applicando l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, l'amministrazione aggiudicatrice può includere nelle specifiche tecniche un riferimento agli elementi la cui menzione è in linea di massima vietata dall'articolo 42, paragrafo 4, prima frase, di tale direttiva, purché tale riferimento sia accompagnato dai termini «o equivalente».

35 Inoltre, nei limiti in cui l'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 precisa, nella sua prima frase, che il divieto di utilizzare i riferimenti ivi menzionati non si applica qualora un simile riferimento sia giustificato dall'oggetto dell'appalto, si deve ritenere che tale fattispecie deroghi, al pari di quella prevista all'articolo 42, paragrafo 4, seconda frase, di tale direttiva, di cui ai punti da 32 a 34 della presente sentenza, all'applicabilità esclusiva dei metodi di formulazione delle specifiche tecniche elencate all'articolo 42, paragrafo 3, di detta direttiva.

36 Ciò premesso, al di fuori dei casi di cui all'articolo 42, paragrafo 4, della medesima direttiva e in mancanza di qualsiasi regola tecnica nazionale obbligatoria, ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo 42, l'elenco dei metodi di formulazione delle specifiche tecniche di cui all'articolo 42, paragrafo 3, lettere da a) a d), deve essere considerato esaustivo.

37 Come risulta dall'insieme degli elementi che precedono, l'interpretazione enunciata al punto 30 della presente sentenza, che emerge chiaramente dai termini «sono formulate secondo una delle modalità seguenti» di cui all'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, si impone in linea di principio, vale a dire fatta salva la precisazione contenuta all'inizio di tale disposizione, da un lato, e di quelle contenute all'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva, dall'altro. Alla luce della costante giurisprudenza della Corte secondo cui, allorché il senso di una disposizione del diritto dell'Unione risulta senza ambiguità dalla formulazione stessa di quest'ultima, la Corte non può discostarsene (sentenza del 4 ottobre 2024, Agentsia po vpisvaniyata, C-200/23, EU:C:2024:827, punto 56 e giurisprudenza ivi citata), non occorre esaminare ulteriormente la portata di tale articolo 42, paragrafo 3.

38 Pertanto, occorre rispondere alla prima questione sollevata dichiarando che l'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che l'elenco, in tale disposizione, dei metodi di formulazione delle specifiche tecniche è esaustivo, fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie compatibili con il diritto dell'Unione, ai sensi di detta disposizione, e fatto salvo l'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva.

Sulle questioni seconda e terza

39 Con le questioni seconda e terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare, nelle specifiche tecniche di un appalto pubblico di lavori, da quali materiali debbano essere costituiti i prodotti proposti dagli offerenti.

40 Al riguardo, occorre anzitutto rilevare che, in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori, la formulazione delle specifiche tecniche mira, conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, a definire «le caratteristiche previste per [i] lavori». Nella parte in cui determinano tali caratteristiche, le specifiche tecniche definiscono, come risulta dal considerando 92 di tale direttiva, l'oggetto stesso dell'appalto pubblico.

41 Tra tali specifiche possono figurare, in particolare, conformemente al punto 1, lettera a), dell'allegato VII di detta direttiva, le caratteristiche richieste di «un prodotto o una fornitura in modo che rispondano all'uso a cui sono destinati dall'amministrazione aggiudicatrice». Tali caratteristiche comprendono, in particolare, ogni «condizione tecnica che l'amministrazione aggiudicatrice può prescrivere, mediante regolamentazione generale o particolare, in relazione all'opera finita e ai materiali o alle parti che la compongono».

42 Se è vero che le amministrazioni aggiudicatrici godono di un ampio potere discrezionale al riguardo, giustificato dal fatto che esse conoscono meglio le forniture di cui hanno bisogno e i requisiti che devono essere soddisfatti al fine di ottenere i risultati auspicati, la direttiva 2014/24 pone tuttavia taluni limiti che esse devono rispettare. Esse devono garantire, conformemente all'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, che le specifiche tecniche consentano agli operatori economici pari accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti e non comportino la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punti da 29 a 33).

43 Nello stesso senso, dal considerando 74 di tale direttiva risulta che le specifiche tecniche formulate ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico devono aprire tale appalti pubblici alla concorrenza e quindi consentire che siano presentate offerte che riflettono segnatamente la varietà delle soluzioni tecniche prevalenti sul mercato (v., in tal senso, sentenze del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punto 36, e del 24 ottobre 2024, Obshtina Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, punto 36).

44 Questo stesso considerando 74 precisa che la formulazione di specifiche tecniche in termini di prestazioni e di requisiti funzionali consente generalmente di raggiungere al meglio l'obiettivo di apertura alla concorrenza e che, pertanto, tale metodo di formulazione, che stimola l'innovazione nell'ambito degli appalti pubblici, dovrebbe essere applicato il più ampiamente possibile.

45 Tale modalità di formulazione delle specifiche tecniche, di cui all'articolo 42, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2014/24, consente infatti a qualsiasi operatore economico i cui prodotti soddisfino le prestazioni e i requisiti funzionali imposti dall'amministrazione aggiudicatrice di presentare offerte, indipendentemente, in particolare, dal processo seguito nella fabbricazione dei suoi prodotti e dal materiale da cui questi ultimi sono costituiti.

46 Affinché il metodo di formulazione previsto all'articolo 42, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2014/24 garantisca anch'esso un'adeguata apertura alla concorrenza, il legislatore dell'Unione ha previsto che le specifiche tecniche formulate secondo tale metodo devono essere accompagnate dalla menzione «o equivalente».

47 Essendo così garantita l'apertura alla concorrenza in caso di applicazione di uno dei metodi di cui all'articolo 42, paragrafo 3, lettere a) e b), della direttiva 2014/24, essa è altresì garantita nei casi di cui all'articolo 42, paragrafo 3, lettere c) e d), di quest'ultima, che consistono in una combinazione di questi due metodi.

48 Per contro, l'inclusione, nelle specifiche tecniche, di un riferimento a «una fabbricazione o [a una] provenienza determinata o [a] un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico», o «a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a

un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti» è in linea di principio vietata, in forza dell'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva.

49 Infatti, simili riferimenti, lungi dal contribuire ad aprire il mercato pubblico alla concorrenza, hanno l'effetto di restringerla.

50 Ciò premesso, in via eccezionale, un'amministrazione aggiudicatrice può, nei documenti dell'appalto contenenti le specifiche tecniche, includere un riferimento come quello di cui all'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, purché, come prevede in sostanza la seconda frase di tale disposizione, le prestazioni o i requisiti funzionali menzionati conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva o le specifiche menzionate conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, lettera b), di detta direttiva, o una combinazione dei due, non consentano, di per sé, di fornire una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto. In un caso del genere, l'amministrazione aggiudicatrice, conformemente alla terza frase dell'articolo 42, paragrafo 4, della medesima direttiva, deve accompagnare tale riferimento con la menzione «o equivalente».

51 Come risulta, inoltre, dall'inciso «[s]alvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto», contenuto nella prima frase dell'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, i riferimenti di cui a tale disposizione possono essere fatti anche quando ciò sia legittimo in considerazione dell'oggetto dell'appalto. Alla luce della sua collocazione all'inizio di detto paragrafo 4 e dell'impiego dei termini «[s]alvo che», tale fattispecie, che è distinta da quella prevista al paragrafo 4, seconda frase, del suddetto articolo 42, deve essere intesa come una circostanza che consente all'amministrazione aggiudicatrice di escludere l'applicabilità stessa del contenuto normativo di tale paragrafo 4, il quale contiene il divieto di principio enunciato alla prima frase del paragrafo medesimo, l'eccezione a tale divieto prevista dalla sua seconda frase e il requisito, previsto dalla sua terza frase, di aggiungere, in caso di applicabilità di tale eccezione, la menzione «o equivalente».

52 Di conseguenza, qualora un riferimento come quello menzionato all'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 sia giustificato dall'oggetto dell'appalto, esso può essere introdotto nelle specifiche tecniche, senza che si applichino il divieto enunciato dalla prima frase di tale disposizione o le condizioni previste dalla seconda e dalla terza frase di quest'ultima.

53 Tale fattispecie contemplata dai termini «[s]alvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto» deve, a pena di pregiudicare l'obiettivo dell'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, essere interpretata restrittivamente, di modo che essa copre unicamente le situazioni in cui un requisito relativo all'utilizzo di un prodotto di un tipo o di un'origine o di un marchio determinati, oppure ottenuto sulla base di un brevetto o di un procedimento determinati, risulti inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto.

54 È alla luce dell'insieme delle precisazioni precedentemente fornite in merito alla portata dell'articolo 42 della direttiva 2014/24 che spetterà al giudice del rinvio valutare se la Fluvius possa o meno limitare, mediante le specifiche tecniche che essa formula per l'aggiudicazione di appalti pubblici di lavori di scarico delle acque, tali appalti pubblici agli operatori economici che forniscono tubature di scarico in gres per lo smaltimento delle acque reflue e tubature in cemento per lo scolo dell'acqua piovana.

55 Sebbene spetti unicamente al giudice del rinvio applicare le norme enunciate a tale articolo 42, come interpretate dalla Corte, quest'ultima può nondimeno fornire indicazioni al fine di determinare in quale misura tali norme possano applicarsi a un riferimento, come quello di cui al procedimento principale, consistente nel richiedere l'utilizzo di tubature «in gres» e «in cemento».

56 A tale titolo, occorre indicare, in primo luogo, che il materiale di cui un prodotto è costituito non può essere qualificato come «prestazione» o come «requisito funzionale», ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2014/24. Infatti, sebbene un materiale possa contribuire alla prestazione di un prodotto o alla sua idoneità a soddisfare un requisito funzionale, esso non costituisce, di per sé, una «prestazione» o un «requisito funzionale».

57 In un caso come quello di cui al procedimento principale, in cui esistono, nel settore economico interessato, prodotti differenziabili a seconda della loro fabbricazione e, in particolare, del materiale da cui sono costituiti, il requisito di utilizzare prodotti costituiti da un determinato materiale, come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 72 e 73 delle sue conclusioni, deve essere qualificato come riferimento a un «tipo» o a una «produzione specifica» avente «come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti», ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 2014/24, dal momento che tale riferimento porta a eliminare le imprese che forniscono prodotti costituiti da un materiale diverso da quello richiesto.

58 In secondo luogo, occorre indicare che, durante l'udienza dinanzi alla Corte, la Fluvius ha dichiarato, in risposta a un quesito posto da quest'ultima, di non aver accompagnato la specifica tecnica di cui al procedimento principale, secondo la quale le tubature per lo smaltimento delle acque reflue devono essere in gres e quelle per lo scolo dell'acqua piovana in cemento, con la menzione «o equivalente».

59 Se così fosse, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, ne conseguirebbe, senza che sia necessario esaminare se sia possibile, in applicazione dell'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, fornire una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto di ciascun appalto di cui al procedimento principale, che la Fluvius non potrebbe utilmente invocare l'eccezione prevista all'articolo 53, paragrafo 4, secondo comma, punto 1, della legge sugli appalti pubblici, che recepisce nel diritto belga l'articolo 42, paragrafo 4, seconda frase, di tale direttiva, poiché il requisito formulato nella terza frase di tale paragrafo 4 dell'articolo 42, recepito nel diritto belga dall'articolo 53, paragrafo 4, terzo comma, di tale legge, non sarebbe soddisfatto.

60 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la fattispecie contemplata all'inizio dell'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, interpretato ai punti da 51 a 53 della presente sentenza e recepito nel diritto belga dall'articolo 53, paragrafo 4, secondo comma, punto 2, della suddetta legge, si deve ritenere che il requisito relativo all'utilizzo di un determinato materiale per un appalto pubblico o per una parte di esso possa, in particolare, risultare inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto qualora si fondi sull'estetica ricercata dall'amministrazione aggiudicatrice o sulla necessità di ottenere l'adeguatezza di un'opera al suo ambiente, o qualora, alla luce di una prestazione o di un requisito funzionale formulati in applicazione dell'articolo 42, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva, sia inevitabile utilizzare prodotti costituiti da tale materiale. Infatti, in situazioni del genere, non è ipotizzabile alcuna alternativa fondata su una soluzione tecnica diversa.

61 Al di fuori dei casi in cui l'utilizzo di un materiale risulti inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice non può, senza aggiungere la menzione «o equivalente», richiedere l'utilizzo di un determinato materiale. Essa deve quindi, nell'ambito delle specifiche tecniche, astenersi dall'imporre l'impiego di un determinato materiale, evitando di menzionare un tale materiale nei documenti dell'appalto o menzionando uno o più materiali aggiungendovi la menzione «o equivalente». Pertanto, l'amministrazione aggiudicatrice sarà indotta, conformemente all'obiettivo di apertura alla concorrenza perseguito dalla direttiva 2014/24, ad applicare i criteri di aggiudicazione a una varietà di offerte, che possono comprendere tanto quelle che propongono prodotti costituiti da materiali il cui utilizzo è corrente nel settore interessato quanto quelle che propongono prodotti costituiti da materiali meno abituali o addirittura innovativi. L'amministrazione aggiudicatrice dà quindi agli operatori economici interessati la possibilità di dimostrare l'equivalenza di simili materiali.

62 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione sollevate dichiarando che l'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che le amministrazioni aggiudicatrici non possono, senza aggiungere la menzione «o equivalente», precisare, nelle specifiche tecniche di un appalto pubblico di lavori, da quali materiali debbano essere costituiti i prodotti proposti dagli offerenti, a meno che l'utilizzo di un determinato materiale risulti inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto e non sia ipotizzabile alcuna alternativa fondata su una soluzione tecnica diversa.

Sulla quarta questione

63 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di concedere agli operatori economici pari accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e il divieto di creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, enunciati in quest'ultima disposizione, sono necessariamente violati quando un'amministrazione aggiudicatrice elimina, mediante una specifica tecnica non compatibile con le regole enunciate all'articolo 42, paragrafi 3 e 4, di detta direttiva, talune imprese o taluni prodotti.

64 Dalla formulazione dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 risulta inequivocabilmente che tale disposizione ha lo scopo di ricordare, per quanto riguarda la formulazione delle specifiche tecniche, alcune delle regole enunciate all'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, vale a dire, da un lato, l'obbligo di trattare gli operatori economici su un piano di parità e, dall'altro, il divieto di limitare artificialmente la concorrenza (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punti 32 e 33).

65 Tale tenore letterale dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 è, a sua volta, concretizzato dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo 42. Come risulta dall'esame delle prime tre questioni pregiudiziali, anche tali paragrafi si basano, come confermato dal considerando 74 della direttiva 2014/24, sul suddetto obbligo e sul suddetto divieto.

66 Di conseguenza, qualora talune imprese o taluni prodotti siano esclusi a causa di una specifica tecnica incompatibile con le regole enunciate all'articolo 42, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2014/24, tale esclusione pregiudica necessariamente l'obbligo, enunciato al paragrafo 2 di detto articolo 42, di garantire che le specifiche tecniche diano pari accesso alla procedura di aggiudicazione e non limitino indebitamente la concorrenza.

67 Pertanto, occorre rispondere alla quarta questione sollevata dichiarando che l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di concedere agli operatori economici pari accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e il divieto di creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, enunciati in quest'ultima disposizione, sono necessariamente violati quando un'amministrazione aggiudicatrice elimina, mediante una specifica tecnica non compatibile con le regole enunciate all'articolo 42, paragrafi 3 e 4, di detta direttiva, talune imprese o taluni prodotti.

Sulle spese

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

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

1) **L'articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   l'elenco, in tale disposizione, dei metodi di formulazione delle specifiche tecniche è esaustivo, fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie compatibili con il diritto dell'Unione, ai sensi di detta disposizione, e fatto salvo l'articolo 42, paragrafo 4, di tale direttiva.

2) **L'articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/24**

   deve essere interpretato nel senso che:

   le amministrazioni aggiudicatrici non possono, senza aggiungere la menzione «o equivalente», precisare, nelle specifiche tecniche di un appalto pubblico di lavori, da quali materiali debbano essere costituiti i prodotti proposti dagli offerenti, a meno che l'utilizzo di un determinato materiale risulti inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto e non sia ipotizzabile alcuna alternativa fondata su una soluzione tecnica diversa.

3) **L'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   l'obbligo di concedere agli operatori economici pari accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e il divieto di creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, enunciati in quest'ultima disposizione, sono necessariamente violati quando un'amministrazione aggiudicatrice elimina, mediante una specifica tecnica non compatibile con le regole enunciate all'articolo 42, paragrafi 3 e 4, di detta direttiva, talune imprese o taluni prodotti.

Firme