Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

10 maggio 2012 *

«Inadempimento di uno Stato — Direttiva 2004/18/CE — Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi — Appalto pubblico per la fornitura, l'installazione e la manutenzione di distributori automatici di bevande calde, e la fornitura di tè, di caffè e di altri ingredienti — Articolo 23, paragrafi 6 e 8 — Specifiche tecniche — Articolo 26 — Condizioni di esecuzione dell'appalto — Articolo 53, paragrafo 1 — Criteri di aggiudicazione degli appalti — Offerta economicamente più vantaggiosa — Prodotti biologici e del commercio equo e solidale — Utilizzo di marchi di qualità nell'ambito della formulazione di specifiche tecniche e di criteri di aggiudicazione — Articolo 39, paragrafo 2 — Nozione di "informazioni complementari" — Articolo 2 — Principi di attribuzione degli appalti — Principio di trasparenza — Articoli 44, paragrafo 2, e 48 — Accertamento dell'idoneità e scelta dei partecipanti — Livelli minimi di capacità tecniche e professionali — Rispetto dei "criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese"»

Nella causa C-368/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 T FUE, proposto il 22 luglio 2010,

Commissione europea, rappresentata da C. Zadra e F. Wilman, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e M. de Ree, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, G. Arestis e D. Šváby (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 ottobre 2011,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 2011,

* Lingua processuale: l'olandese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di constatare che, poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 16 agosto 2008, la provincia olandese Noord-Holland:

— nelle specifiche tecniche, ha prescritto i marchi di qualità «MAX HAVELAAR» e «EKO», o comunque marchi basati su criteri equiparabili o identici;

— per l'accertamento della capacità degli operatori economici, ha adottato criteri e mezzi probatori relativi alla sostenibilità degli acquisti e alla responsabilità sociale delle imprese, e

— nel formulare taluni criteri di aggiudicazione, ha fatto riferimento ai marchi «MAX HAVELAAR» e/o «EKO», o almeno a marchi di qualità basati sui medesimi criteri,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza, rispettivamente, dell'articolo 23, paragrafi 6 e 8, degli articoli 2, 44, paragrafo 2, e 48, paragrafi 1 e 2, nonché dell'articolo 53, paragrafo 1, 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 L 134, pag. 114, e rettifiche, GU 2004, L 351, pag. 44), come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007 (GU L 317, pag. 34; in prosieguo: la «direttiva 2004/18»).

I – Contesto normativo

2 La direttiva 2004/18 contiene, in particolare, i seguenti considerando:

«(2) L'aggiudicazione degli appalti negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza. Tuttavia, per gli appalti pubblici con valore superiore ad una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni di coordinamento comunitario delle procedure nazionali di aggiudicazione di tali appalti fondate su tali principi, in modo da garantirne gli effetti ed assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Di conseguenza, tali disposizioni di coordinamento dovrebbero essere interpretate conformemente alle norme e ai principi citati, nonché alle altre disposizioni del trattato.

(...)

(5) Conformemente all'articolo 6 del trattato [CE, al quale corrisponde l'articolo 11 TFUE], le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3 del trattato [CE, al quale corrispondono, sostanzialmente, gli articoli 3-6 TFUE e 8 TFUE], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. La presente direttiva chiarisce dunque in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro al tempo stesso di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo.

(...)

(29) Le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. A questo scopo deve essere possibile la presentazione di offerte che riflettano la pluralità di soluzioni tecniche. Pertanto le specifiche tecniche devono poter essere fissate in termini di prestazioni e di requisiti funzionali e, in caso di riferimento alla norma europea, o, in mancanza di quest'ultima, alla norma nazionale, le amministrazioni aggiudicatrici devono prendere in considerazione offerte basate su altre soluzioni equivalenti. Per dimostrare l'equivalenza, gli offerenti dovrebbero poter utilizzare qualsiasi mezzo di prova. Le amministrazioni aggiudicatrici, laddove decidano che in un determinato caso l'equivalenza non sussiste, devono poter motivare tale decisione. Le amministrazioni aggiudicatrici che desiderano definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato, e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi. Esse possono utilizzare, ma non vi sono obbligate, le specifiche adeguate definite dall'ecoetichettatura, come l'ecoetichettatura europea, l'ecoetichettatura (multi)nazionale o qualsiasi altra ecoetichettatura, purché i requisiti per l'etichettatura siano elaborati ed adottati in base a informazioni scientifiche mediante un processo cui possano partecipare le parti interessate, quali gli organi governativi, i consumatori, i produttori, i distributori o le organizzazioni ambientali e purché l'etichettatura sia accessibile e disponibile per tutte le parti interessate. (...). Le specifiche tecniche dovrebbero essere chiaramente indicate, affinché tutti gli offerenti siano al corrente degli aspetti coperti dai requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice.

(...)

(33) Le condizioni di esecuzione di un appalto sono compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie e siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. In particolare esse possono essere finalizzate alla formazione professionale nel cantiere, alla promozione dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento, alla lotta contro la disoccupazione o alla tutela dell'ambiente. A titolo di esempio, si possono citare, tra gli altri, gli obblighi – applicabili all'esecuzione dell'appalto – di assumere disoccupati di lunga durata o di introdurre azioni di formazione per i disoccupati o i giovani, di rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nell'ipotesi in cui non siano state attuate nella legislazione nazionale, di assumere un numero di persone disabili superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale.

(...)

(39) La verifica dell'idoneità degli offerenti (...) e la loro selezione dovrebbero avvenire in condizioni di trasparenza. A questo riguardo è opportuno che siano indicati i criteri non discriminatori che le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare per la selezione dei candidati ed i mezzi di cui gli operatori economici possono avvalersi per dimostrare di ottemperare a tali criteri. In vista di tale trasparenza le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere tenute a indicare, fin dall'avvio del confronto competitivo, i criteri di selezione cui si atterranno, nonché il livello di capacità specifiche eventualmente preteso dagli operatori economici per ammetterli alla procedura di aggiudicazione dell'appalto.

(...)

(46) L'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Di conseguenza occorre ammettere soltanto l'applicazione di due criteri di aggiudicazione: quello del "prezzo più basso" e quello della "offerta economicamente più vantaggiosa".

Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti è opportuno prevedere l'obbligo – sancito dalla giurisprudenza -– di assicurare la trasparenza necessaria per consentire a qualsiasi offerente di essere ragionevolmente informato dei criteri e delle modalità applicati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Spetta quindi alle amministrazioni aggiudicatrici indicare i criteri di aggiudicazione nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri e questo in tempo utile affinché gli offerenti ne siano a conoscenza quando preparano le loro offerte. (...)

Le amministrazioni aggiudicatrici, quando scelgono di aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, valutano le offerte per determinare quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo. A tal fine stabiliscono i criteri economici e qualitativi che, nel loro insieme, devono consentire di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'amministrazione aggiudicatrice. La determinazione di tali criteri dipende dall'oggetto dell'appalto in quanto essi devono consentire di valutare il livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto, quale definito nelle specifiche tecniche, nonché di misurare il rapporto qualità/prezzo di ciascuna offerta.

Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva. Se tali condizioni sono soddisfatte, criteri di aggiudicazione economici e qualitativi, come quelli relativi al rispetto di requisiti ambientali, possono consentire all'amministrazione aggiudicatrice di rispondere ai bisogni della collettività pubblica interessata, quali espressi nelle specifiche dell'appalto. Alle stesse condizioni un'amministrazione aggiudicatrice può utilizzare criteri volti a soddisfare esigenze sociali, soddisfacenti, in particolare bisogni – definiti nelle specifiche dell'appalto – propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture [o] servizi oggetto dell'appalto».

3 Conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/18, gli appalti pubblici di forniture sono appalti pubblici, diversi dagli appalti pubblici di lavori di cui alla lettera b) di tale paragrafo, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti, per cui un appalto pubblico avente per oggetto la fornitura di prodotti e, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione è considerato un appalto pubblico di forniture. In forza dell'articolo 7 di tale direttiva, quest'ultima si applica ad un siffatto appalto, salvo se si tratta di un appalto aggiudicato nel settore della difesa o mediante una centrale di committenza, il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto è pari o superiore a EUR 206 000 qualora sia aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice non prevista nell'allegato IV della citata direttiva. Tale allegato non menziona le province per quanto riguarda il Regno dei Paesi Bassi.

4 L'articolo 2 della direttiva 2004/18 dispone quanto segue:

«Principi di aggiudicazione degli appalti

Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza».

5 Il punto 1, lettera b), dell'allegato VI della direttiva 2004/18 definisce la nozione di «specifiche tecniche», nel caso di appalti pubblici di forniture, quali «specifiche contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto (...), quali i livelli di qualità, i livelli della prestazione ambientale, la concezione che tenga conto di tutte le esigenze (...), la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sua sicurezza o le sue dimensioni, ivi compresi le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione, nonché le procedure di valutazione della conformità».

6 L'articolo 23 di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. Le specifiche tecniche definite al punto 1 dell'allegato VI figurano nei documenti dell'appalto (...)

2. Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.

3. (...) le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

(...)

b) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;

(...)

6. Le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al paragrafo 3, lettera b), possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, purché:

— esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto,

— i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche,

— le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale poss[o]no partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali, e,

— siano accessibili a tutte le parti interessate.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che i prodotti o servizi muniti di ecoetichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri; essi devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

(...)

8. A meno di non essere giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare 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 i paragrafi 3 e 4; una siffatta menzione o un siffatto riferimento sono accompagnati dall'espressione "o equivalente"».

7 L'articolo 26 della direttiva 2004/18 è formulato come segue:

«Condizioni di esecuzione dell'appalto

Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali».

8 L'articolo 39, paragrafo 2, di tale direttiva dispone quanto segue:

«Sempre che siano state richieste in tempo utile, le informazioni complementari sui capitolati d'oneri e sui documenti complementari sono comunicate dalle amministrazioni aggiudicatrici o dai servizi competenti almeno sei giorni prima della scadenza del termine stabilito per la ricezione delle offerte».

9 L'articolo 44 della direttiva 2004/18, intitolato «Accertamento dell'idoneità e scelta dei partecipanti, aggiudicazione», prevede, al suo paragrafo 1, che le amministrazioni aggiudicatrici, previo accertamento dell'idoneità degli operatori economici non esclusi, sulla base dei criteri relativi, segnatamente, alle conoscenze o alle capacità professionali e tecniche di cui all'articolo 48 della stessa, aggiudicano gli appalti in base ai criteri menzionati, essenzialmente, nell'articolo 53 di tale direttiva. Ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, della citata direttiva:

«Le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere livelli minimi di capacità, conformemente agli articoli 47 e 48, che i candidati e gli offerenti devono possedere.

La portata delle informazioni di cui agli articoli 47 e 48 nonché i livelli minimi di capacità richiesti per un determinato appalto devono essere connessi e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

(...)».

10 L'articolo 48 della direttiva 2004/18, intitolato «Capacità tecniche e professionali», prevede, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«Le capacità tecniche e professionali degli operatori economici sono valutate e verificate secondo i paragrafi 2 e 3».

11 Ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, le capacità tecniche degli operatori economici possono essere provate in uno o più dei modi menzionati in tale disposizione, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi. Relativamente agli appalti pubblici di forniture, alle lettere a) ii), b)-d) e j) della citata disposizione menzionano gli elementi seguenti:

— la presentazione di un elenco delle principali forniture o dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni;

— l'indicazione dei tecnici o degli organismi tecnici, che facciano o meno parte integrante dell'operatore economico, e più particolarmente di quelli responsabili del controllo della qualità;

— la descrizione dell'attrezzatura tecnica, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore di servizi per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio e di ricerca di cui dispone;

— qualora i prodotti da fornire o i servizi da prestare siano di natura complessa o, eccezionalmente, siano richiesti per una finalità particolare, una verifica eseguita dall'amministrazione aggiudicatrice, o per suo conto, sulle capacità di produzione del fornitore e sulla capacità tecnica del prestatore di servizi e, se necessario, sugli strumenti di studio e di ricerca di cui egli dispone, nonché sulle misure adottate per garantire la qualità e,

— per quanto riguarda i prodotti da fornire, campioni, descrizioni e/o fotografie o certificati che attestino la conformità dei prodotti a determinate specifiche o norme.

12 Ai sensi del paragrafo 6 del citato articolo 48, l'amministrazione aggiudicatrice precisa nel bando di gara o nell'invito a presentare offerte le referenze, fra quelle previste al paragrafo 2, di cui richiede la presentazione.

13 L'articolo 53 della direttiva 2004/18 dispone quanto segue:

«Criteri di aggiudicazione dell'appalto

1. (...) [I] criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:

a) o, quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione; (…)

(...)».

II – Fatti all'origine del ricorso

A – *Il bando di gara*

14 Il 16 agosto 2008 la provincia olandese Noord-Holland ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* un bando di gara per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè a decorrere dal 1º gennaio 2009 (in prosieguo: il «bando di gara»).

15 La sezione II, punto 1.5, di tale bando descriveva detto appalto come segue:

«La provincia Noord-Holland ha stipulato un contratto avente ad oggetto la gestione di macchine automatiche per il caffè. Tale contratto scade il 1º gennaio 2009. La provincia, mediante una procedura di aggiudicazione pubblica europea, intende concludere un nuovo contratto a decorrere dal 1º gennaio 2009. Un aspetto importante è l'intenzione della provincia Noord-Holland di aumentare l'impiego di prodotti biologici e del commercio equo e solidale nelle macchine automatiche per il caffè».

16 La sezione III, punto 1, del citato bando trattava delle condizioni dell'appalto. Dopo le indicazioni riguardanti le fideiussioni e le garanzie, le condizioni finanziarie e di pagamento nonché i requisiti della forma giuridica di un ricorso al subappalto, il punto 1.4 di tale sezione conteneva l'indicazione «no» nella rubrica «Altre condizioni speciali per l'esecuzione del contratto».

17 La sezione IV, punto 2.1, del bando di gara indicava che l'appalto sarebbe stato attribuito all'offerta economicamente più vantaggiosa. Emerge dal punto 3.4 della medesima sezione che il termine ultimo per la ricezione delle offerte era fissato al 26 settembre 2008 alle 12.00.

B – *Il capitolato d'oneri*

18 Il bando di gara rinviava ad un capitolato d'oneri, intitolato «gara d'appalto», datato 11 agosto 2008 (in prosieguo: il «capitolato d'oneri»).

19 Nella rubrica intitolata «Contesto del mercato», il sottocapitolo 1.3 del capitolato d'oneri riprendeva, nel suo primo paragrafo, il contenuto del punto 1.5 della sezione II del bando di gara. Il secondo paragrafo di tale sottocapitolo si concludeva come segue:

«Le offerte saranno valutate sia in base ai criteri qualitativi e ambientali sia in considerazione del prezzo».

20 Il sottocapitolo 1.4 del capitolato d'oneri, riassumendo il contenuto dell'appalto, lo descriveva come segue:

«La provincia Noord-Holland richiede la fornitura in locazione, l'installazione e la manutenzione di macchine semiautomatiche (full-operational) per la distribuzione di bevande calde e fredde. La provincia Noord-Holland richiede parimenti la fornitura di ingredienti per i distributori (...) conformemente ai requisiti e ai desiderata descritti nel documento dell'appalto. (...) La sostenibilità e le funzionalità costituiscono aspetti importanti».

21 Secondo il sottocapitolo 1.5 del capitolato d'oneri, l'appalto prevedeva un contratto di tre anni, rinnovabile per un ulteriore anno.

22 Conformemente al sottocapitolo 3.4 del capitolato d'oneri, relativo alle condizioni di iscrizione, la presentazione di alternative non era ammessa. Gli interessati e gli offerenti dovevano prendere in considerazione tutte le condizioni pertinenti dell'appalto, in particolare ponendo all'amministrazione aggiudicatrice quesiti ai quali quest'ultima avrebbe fornito risposte nell'ambito della nota informativa.

23 La nota informativa era definita nel sottocapitolo 2.3, sezione 5, del capitolato d'oneri come un documento contenente le risposte ai quesiti sottoposti dagli interessati oltre ad eventuali modifiche del capitolato d'oneri o di altri documenti dell'appalto, il quale faceva parte del capitolato d'oneri e primeggiava sulle altre parti di quest'ultimo nonché sui suoi allegati. Era inoltre precisato, nelle sezioni 3 e 5 del citato sottocapitolo, che la nota informativa sarebbe stata costituita da una pubblicazione nel sito Internet dedicato agli appalti della provincia Noord-Holland, e che gli interessati sarebbero stati avvisati mediante e-mail a partire dalla pubblicazione di risposte in tale sito.

24 Il sottocapitolo 4.4 del capitolato d'oneri era intitolato «Requisiti di idoneità/Livelli minimi». I citati requisiti erano definiti, nella parte introduttiva del capitolato d'oneri, come requisiti da soddisfare affinché l'offerta fosse presa in considerazione, menzionati come motivi di esclusione o come requisiti minimi.

25 Le sezioni 1-5 di tale sottocapitolo 4.4 erano dedicate, rispettivamente, al fatturato, alla copertura dei rischi professionali, all'esperienza dell'offerente, ai requisiti di qualità e alla valutazione della soddisfazione della clientela.

26 La sezione 4 del citato sottocapitolo 4.4, intitolata «Requisiti di qualità», conteneva un punto 2, formulato come segue:

«Per quanto riguarda la sostenibilità degli acquisti e la responsabilità sociale delle imprese, la provincia Noord-Holland esige che il fornitore soddisfi i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese e precisi in che modo esso soddisfi i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese. Occorre inoltre indicare in che modo il fornitore contribuisce al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico. (...)».

27 Tale requisito era rammentato nella sezione 6, ultima sezione del medesimo sottocapitolo 4.4, la quale conteneva una rassegna, in particolare, delle «Norme di qualità», nei seguenti termini:

«11. Sostenibilità degli acquisti e [responsabilità sociale delle imprese: criterio knock out]».

28 Sotto il titolo «Requisito minimo 1: Prospetto dei requisiti», la sezione 1 del sottocapitolo 5.2 del capitolato d'oneri rinviava ad un altro allegato e precisava che gli offerenti dovevano conformarsi al prospetto dei requisiti come ivi formulato.

29 L'allegato A del capitolato d'oneri, intitolato «Prospetto dei requisiti», comportava in particolare i punti seguenti:

«31 La provincia Noord-Holland impiega, nel consumo di caffè e tè, i marchi di qualità MAX HAVELAAR e EKO (...) [Valutazione:] requisito [.]

[...]

35 Gli ingredienti devono essere conformi, per quanto possibile, ai marchi di qualità EKO e/o MAX HAVELAAR. (...) [Massimo] 15 [punti. Valutazione:] desiderata».

30 Emerge dagli allegati e dall'economia generale del capitolato d'oneri che il citato punto 35 verteva su taluni ingredienti utilizzati nella preparazione di bevande, esclusi tè e caffè, quali latte, zucchero e cacao (in prosieguo: gli «ingredienti»).

C – *La nota informativa*

31 Il 9 settembre 2008 la provincia Noord-Holland ha pubblicato i punti 11 e 12 della nota informativa prevista nel sottocapitolo 2.3 del capitolato d'oneri. Tali punti vertevano su un quesito relativo ai punti 31 e 35 dell'allegato A del capitolato d'oneri, formulato come segue: «È possibile presumere che, per i marchi di qualità indicati, valga la dicitura: "o equivalenti"[?]». L'amministrazione aggiudicatrice forniva la seguente risposta:

«00011 (...) [punto] 31 (...)

(...)

A condizione che essi si fondino su criteri equiparabili o identici.

00012 (...) [punto] 35 (...)

(...)

Gli ingredienti possono presentare marchi di qualità basati sui medesimi criteri».

32 Emerge dal bando pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 24 dicembre 2008 che l'appalto è stato aggiudicato alla società olandese Maas International.

D – *I marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR*

33 Conformemente a quanto affermato dalla Commissione, non contraddetta a tale proposito dal Regno dei Paesi Bassi, le caratteristiche dei marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR possono essere descritte come segue.

1. Il marchio di qualità EKO

34 Il marchio di qualità privato olandese EKO è concesso a prodotti composti per almeno il 95 % da ingredienti biologici. Esso è gestito da una fondazione di diritto civile olandese che mira a favorire l'agricoltura biologica come delineata, all'epoca dei fatti, dal regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate (GU L 198, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 392/2004 del Consiglio, del 24 febbraio 2004 (GU L 65, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2092/91»), e a combattere la frode. Tale fondazione è stata designata quale autorità competente incaricata dei controlli relativi al rispetto degli obblighi stabiliti da tale regolamento.

35 EKO è un marchio registrato presso l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI).

2. Il marchio di qualità MAX HAVELAAR

36 Il marchio di qualità MAX HAVELAAR è anch'esso un marchio privato gestito da una fondazione di diritto civile olandese, conformemente alle norme stabilite da un'organizzazione internazionale di riferimento, la Fairtraide Labelling Organisation (FLO). Esso è in uso in diversi paesi, in particolare nei Paesi Bassi.

37 Nel mirare a favorire la commercializzazione dei prodotti derivanti dal commercio equo e solidale, tale marchio di qualità certifica che i prodotti ai quali è concesso sono acquistati da organizzazioni costituite da piccoli produttori di paesi in via di sviluppo a prezzi e condizioni equi. A tale proposito, la concessione del citato marchio si basa su quattro criteri secondo i quali il prezzo pagato deve coprire tutti i costi e includere una maggiorazione sul prezzo applicato sul mercato, la produzione deve costituire l'oggetto di un prefinanziamento e l'importatore deve mantenere relazioni commerciali di lunga durata con i produttori. Sia la revisione contabile sia la certificazione vengono effettuate dalla FLO.

38 Anche MAX HAVELAAR è un marchio registrato presso l'UAMI.

III – Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

39 Il 15 maggio 2009 la Commissione ha indirizzato al Regno dei Paesi Bassi una lettera di diffida. Secondo tale lettera, il capitolato d'oneri stabilito dalla provincia Noord-Holland nell'ambito dell'appalto controverso aveva violato la direttiva 2004/18 imponendo i marchi di qualità MAX HAVELAAR e EKO, o marchi fondati su criteri equiparabili o identici, per le forniture di tè e caffè, prevedendo tali marchi di qualità come criterio di aggiudicazione per gli ingredienti e valutando le capacità tecniche e professionali degli offerenti in base a criteri di idoneità che non rientrano nel sistema chiuso previsto a tale proposito dalla citata direttiva.

40 Con lettera del 17 agosto 2009 il Regno dei Paesi Bassi, pur contestando diverse censure sollevate dalla Commissione, ha ammesso che l'appalto controverso conteneva talune lacune rispetto alla citata direttiva, le quali tuttavia non avrebbero sortito l'effetto di svantaggiare taluni operatori economici potenzialmente interessati.

41 Il 3 novembre 2009 la Commissione ha trasmesso a tale Stato membro un parere motivato nel quale reitirava le censure in precedenza sollevate, invitandolo ad adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a tale parere entro un termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

42 Con lettera del 31 dicembre 2009 il citato Stato membro ha contestato la fondatezza della posizione sostenuta dalla Commissione.

43 Quest'ultima, di conseguenza, ha deciso di proporre il presente ricorso.

44 Con ordinanza del presidente della Corte dell'11 febbraio 2011 è stato ammesso l'intervento del Regno di Danimarca a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi. Con ordinanza del 14 novembre 2011 il presidente della Terza Sezione della Corte ha preso atto di tale recesso.

IV – Sul ricorso

45 La Commissione presenta tre motivi a sostegno del suo ricorso.

46 Il primo e il terzo motivo riguardano l'utilizzo dei marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR nell'ambito, da un lato, delle specifiche tecniche dell'appalto controverso relative alla fornitura di caffè e di tè e, dall'altro, dei criteri di aggiudicazione relativi agli ingredienti da fornire. Il primo motivo comporta due capi, attinenti alla violazione, rispettivamente, dell'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità EKO, e del paragrafo 8 del medesimo articolo, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità MAX HAVELAAR. Il terzo motivo attiene alla violazione dell'articolo 53, paragrafo 1, della citata direttiva ed è fondato su due censure, in quanto la Commissione fa valere che quest'ultima disposizione osta all'utilizzo di marchi di qualità e che i succitati marchi di qualità non erano collegati all'oggetto dell'appalto di cui trattasi.

47 Il secondo motivo ha ad oggetto il requisito relativo al soddisfacimento, da parte degli offerenti, dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese». Esso è suddiviso in tre capi, attinenti alla violazione, rispettivamente, degli articoli 44, paragrafo 2, primo comma, e 48 della direttiva 2004/18, in quanto tale requisito non corrisponderebbe ad uno di quelli autorizzati da tali disposizioni, dell'articolo 44, paragrafo 2, secondo comma, di tale direttiva, in quanto il citato requisito non sarebbe connesso all'oggetto dell'appalto, e dell'obbligo di trasparenza previsto dall'articolo 2 della medesima direttiva, in quanto le formulazioni «sostenibilità degli acquisti» e «responsabilità sociale delle imprese» non sarebbero sufficientemente chiare.

A – *Osservazioni preliminari*

1. Sull'applicabilità della direttiva 2004/18

48 Occorre rilevare che, da un lato, l'appalto controverso, il quale ha ad oggetto la messa a disposizione, nell'ambito di una locazione, e la manutenzione di distributori di bevande nonché la fornitura dei prodotti necessari al loro funzionamento, costituisce un appalto pubblico di forniture ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/18.

49 Dall'altro lato, la stima elaborata dalla Commissione per quanto riguarda il valore di tale appalto, pari a EUR 760 000, non è contestata dal Regno dei Paesi Bassi. Occorre dunque constatare l'applicabilità di tale direttiva al citato appalto alla luce delle soglie stabilite nell'articolo 7 di quest'ultima.

2. Sulla portata del requisito e dei desiderata previsti nell'ambito del primo e del terzo motivo

50 Le parti non concordano sulla portata del requisito e dei desiderata menzionati, rispettivamente, al punto 31 e al punto 35 dell'allegato A del capitolato d'oneri. La Commissione sostiene, in riferimento a tali punti, che detti requisito e desiderata riguardavano il fatto che i prodotti interessati presentassero i marchi di qualità EKO e/o MAX HAVELAAR, o almeno marchi fondati su criteri equiparabili o identici, prendendo in considerazione i punti 11 e 12 della nota informativa. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, emergerebbe invece dalla sezione II, punto 1.5, del bando di gara e dal sottocapitolo 1.3 del capitolato d'oneri che l'amministrazione aggiudicatrice ha richiesto o auspicato che fossero forniti prodotti biologici e del commercio equo e solidale, essendo puramente indicativo dei criteri da rispettare il riferimento ai citati marchi di qualità o a marchi di qualità equivalenti.

51 Occorre, in primo luogo, constatare che il capitolato d'oneri non può essere interpretato come indicato dal Regno dei Paesi Bassi.

52 A tale proposito, occorre rammentare che la portata del capitolato d'oneri va determinata a partire dal punto di vista dei potenziali offerenti, dato che l'obiettivo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva è proprio quello di garantire a detti offerenti, stabiliti nell'Unione, l'accesso agli appalti pubblici che presentano per loro interesse (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2007, Auroux e a., C-220/05, Racc. pag. I-385, punto 53). Orbene, nel caso di specie, il capitolato d'oneri poteva essere inteso da parte dei potenziali offerenti solo nel senso che esso prevedeva il possesso dei marchi di qualità menzionati nell'ambito del requisito o dei desiderata di cui trattasi.

53 Infatti, tali requisito e desiderata erano espressi nell'allegato del capitolato d'oneri contenente il «Prospetto dei requisiti», al quale, conformemente al sottocapitolo 5.2, sezione 1, di tale capitolato, gli offerenti dovevano soddisfare quanto ivi formulato. Orbene, i punti 31 e 35 del citato prospetto rinviavano esplicitamente e senza riserve ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR, ad esclusione di ogni alternativa, la cui presentazione era peraltro vietata dal sottocapitolo 3.4 del capitolato d'oneri. Pertanto, non sarebbe ammissibile che la menzione, poco precisa relativamente alla sua portata, secondo la quale «[u]n aspetto importante è l'intenzione della provincia Noord-Holland di aumentare l'impiego di prodotti biologici e del commercio equo e solidale per le macchine automatiche per il caffè», che compare nella sezione II, punto 1.5, del bando di gara e nel sottocapitolo 1.3 del capitolato d'oneri, vale a dire al di fuori delle parti dei documenti dell'appalto dedicate ai requisiti o ai desiderata dell'amministrazione aggiudicatrice, potesse indicare che il requisito e i desiderata di cui trattasi prevedevano in modo generico il fatto che i prodotti interessati fossero biologici e del commercio equo e solidale.

54 In secondo luogo, le precisazioni fornite ulteriormente ai punti 11 e 12 della nota informativa, secondo le quali il rinvio ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR nell'ambito di tali requisito e desiderata riguardava anche marchi di qualità equivalenti, vale a dire fondati su criteri di attribuzione identici o equiparabili, non possono essere prese in considerazione sul fondamento dell'articolo 39, paragrafo 2, della direttiva 2004/18.

55 Infatti, anche se, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, le informazioni complementari sul capitolato d'oneri e sui documenti complementari, previsti da tale disposizione, possono chiarire taluni punti o fornire talune informazioni, essi non possono tuttavia modificare, anche solo apportando correzioni, la portata delle condizioni essenziali dell'appalto, tra le quali figurano le specifiche tecniche e i criteri di aggiudicazione, così come tali requisiti sono stati

formulati nel capitolato d'oneri, sui quali gli operatori economici interessati si sono legittimamente basati per prendere la decisione di preparare la presentazione di un'offerta o, al contrario, di rinunciare a partecipare alla procedura di aggiudicazione dell'appalto interessato. Ciò emerge sia dall'utilizzo stesso, nel citato articolo 39, paragrafo 2, della menzione «informazioni complementari» sia dal breve termine, vale a dire sei giorni, tra la comunicazione di siffatte informazioni e la data limite di ricezione delle offerte, conformemente a tale disposizione.

56 A tale proposito, sia il principio della parità di trattamento sia l'obbligo di trasparenza che ne deriva richiedono che l'oggetto e i criteri di attribuzione degli appalti pubblici siano chiaramente definiti fin dalla fase dell'avvio della procedura di aggiudicazione di questi ultimi (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2009, Commissione/Francia, C-299/08, Racc. pag. I-11587, punti 41 e 43).

57 Occorre, pertanto, constatare che i documenti dell'appalto che definiscono il suo oggetto e i suoi criteri di aggiudicazione, da un lato, imponevano che il caffè e il tè da fornire presentassero i marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR, e, dall'altro, contenevano i desiderata che gli ingredienti da fornire presentassero i medesimi marchi.

B – *Sul primo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 23, paragrafi 6 e 8, della direttiva 2004/18 per quanto riguarda le specifiche tecniche relative al caffè e al tè da fornire*

58 Il primo motivo sollevato dalla Commissione riguarda il requisito menzionato nel punto 31 dell'allegato A del capitolato d'oneri, secondo il quale «[l]a provincia Noord-Holland impiega, nel consumo di caffè e tè, i marchi di qualità MAX HAVELAAR e EKO».

1. Sul primo capo del primo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità EKO nell'ambito delle specifiche tecniche relative al caffè e al tè da fornire

a) Argomenti delle parti

59 Con il primo capo del primo motivo la Commissione sostiene, sostanzialmente, che il requisito secondo il quale il caffè e il tè da fornire dovessero presentare il marchio di qualità EKO o un altro marchio equivalente, vale a dire atto a certificare che essi sono biologici, costituisce una descrizione di caratteristiche richieste per i prodotti interessati, e quindi una specifica tecnica soggetta all'articolo 23 della direttiva 2004/18. Orbene, il paragrafo 6 di tale articolo, che autorizza a talune condizioni il ricorso a un'ecoetichettatura, quale il marchio EKO, nell'ambito della formulazione di caratteristiche ambientali, non consentirebbe tuttavia che sia imposta un'ecoetichettatura in quanto tale.

60 Per il Regno dei Paesi Bassi, il marchio di qualità EKO, noto agli operatori economici del settore di attività interessato, veniva collegato in modo inequivoco, nelle loro menti, ai prodotti biologici, con riferimento, all'epoca in cui furono stabiliti i documenti dell'appalto, al regolamento n. 2092/91. Comunque, un operatore economico interessato normalmente diligente avrebbe trovato senza difficoltà in Internet la descrizione dei criteri relativi a tale marchio di qualità o avrebbe potuto porre quesiti all'amministrazione aggiudicatrice a tale proposito. Sarebbe pertanto irrealistico considerare che il riferimento al marchio di qualità EKO comportasse il rischio di violare il principio di parità di trattamento in quanto un potenziale offerente avrebbe potuto, a causa di un'incomprensione di tale menzione, disinteressarsi all'appalto controverso o subire un ritardo determinante.

b) Giudizio della Corte

61 In via preliminare occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2004/18, le specifiche tecniche possono essere formulate in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Conformemente al 29º considerando di tale direttiva, un metodo di produzione determinato può costituire una siffatta caratteristica ambientale. Pertanto, come è pacifico tra le parti, il marchio di qualità EKO, poiché è fondato su talune caratteristiche ambientali e soddisfa le condizioni elencate nell'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18, costituisce un'«ecoetichettatura» ai sensi di tale disposizione. D'altro canto, nel prevedere un requisito per quanto riguarda una caratteristica del tè e del caffè da fornire in relazione con tale marchio, la provincia Noord-Holland ha stabilito, a tale proposito, una specifica tecnica. Il presente capo del primo motivo va dunque esaminato proprio alla luce di tale ultima disposizione.

62 Occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2004/18, che stabilisce i principi di aggiudicazione degli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza. Tali principi rivestono un'importanza determinante per quanto riguarda le specifiche tecniche, in considerazione dei rischi di discriminazione connessi sia alla scelta di queste ultime, sia al modo in cui sono formulate. Infatti l'articolo 23, paragrafi 2 e 3, lettera b), e l'ultima frase del 29º considerando della direttiva 2004/18 sottolineano che le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, che esse devono essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicarlo, e che devono essere chiaramente indicate, affinché tutti gli offerenti siano al corrente degli aspetti coperti dai requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice. È segnatamente alla luce di tali considerazioni che occorre interpretare l'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18.

63 Deriva dal testo del primo comma di tale disposizione che, per quanto riguarda i requisiti relativi a caratteristiche ambientali, quest'ultimo riconosce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di utilizzare le specifiche dettagliate di un'ecoetichettatura, ma non un'ecoetichettatura in quanto tale. Il requisito della precisione contenuto nell'articolo 23, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2004/18, al quale fa riferimento il paragrafo 6 del citato articolo, e illustrato nell'ultima frase del 29º considerando di quest'ultima osta ad un'interpretazione estensiva della citata disposizione.

64 Certamente, al fine di facilitare la verifica del rispetto di un siffatto requisito, il secondo comma di tale articolo 23, paragrafo 6, consente inoltre alle amministrazioni aggiudicatrici di precisare che i prodotti muniti dell'ecoetichettatura di cui hanno utilizzato le specifiche dettagliate sono presunti conformi alle specifiche di cui trattasi. Tale secondo comma non estende tuttavia la portata del primo comma del citato articolo 23, paragrafo 6, dal momento che consente di utilizzare l'ecoetichettatura stessa solo in modo secondario, a titolo di prova che siano soddisfatte le «specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri».

65 Infatti, conformemente al detto secondo comma dell'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18 le amministrazioni aggiudicatrici devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

66 Occorre, per il resto, rammentare che, anche se, come fatto valere dal Regno dei Paesi Bassi, l'amministrazione aggiudicatrice può legittimamente aspettarsi che gli operatori economici interessati siano ragionevolmente informati e normalmente diligenti, un siffatto legittimo affidamento presuppone tuttavia che l'amministrazione aggiudicatrice abbia essa stessa formulato in modo chiaro i suoi requisiti (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2010, Commissione/Spagna, C-423/07, Racc. pag. I-3429, punto 58). A fortiori, tale affidamento non può essere invocato per esimere le amministrazioni aggiudicatrici dagli obblighi loro imposti dalla direttiva 2004/18.

67 Del resto, lungi dal costituire un formalismo eccessivo, l'obbligo in capo all'amministrazione aggiudicatrice di menzionare espressamente le caratteristiche ambientali dettagliate che intende imporre anche qualora utilizzi caratteristiche definite da un'ecoetichettatura è indispensabile per consentire ai potenziali offerenti di fare riferimento ad un documento unico e ufficiale, che promana dall'amministrazione aggiudicatrice stessa, e, quindi, non li assoggetta all'incertezza di una ricerca di informazioni e alle possibili modifiche nel tempo dei criteri relativi ad una qualsivoglia ecoetichettatura.

68 Inoltre, occorre rilevare che non è pertinente l'obiezione, sollevata dal Regno dei Paesi Bassi, secondo la quale, dal momento che il marchio di qualità EKO fornisce informazioni sul metodo di produzione biologico dei prodotti su cui è apposto, la menzione di caratteristiche dettagliate avrebbe necessitato che fossero elencate tutte le prescrizioni del regolamento n. 2092/91, il che sarebbe stato molto meno chiaro di un rinvio a tale marchio. Infatti, la direttiva 2004/18 non osta, in via di principio, a un rinvio, nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, a disposizioni normative o regolamentari per talune specifiche tecniche qualora un siffatto rinvio sia, in pratica, inevitabile, sempre che quest'ultimo sia accompagnato da tutte le indicazioni complementari eventualmente richieste da tale direttiva (v., per analogia, sentenza Commissione/Spagna, cit., punti 64 e 65). Quindi, poiché la commercializzazione nell'Unione di prodotti agricoli ottenuti con il metodo di produzione biologico e presentati come tali deve rispettare la normativa dell'Unione in materia, un'amministrazione aggiudicatrice può indicare nel capitolato d'oneri, se del caso, senza violare la nozione di «specifica tecnica» ai sensi del punto 1, lettera b), dell'allegato VI della direttiva 2004/18 né l'articolo 23, paragrafo 3, di quest'ultima, che il prodotto da fornire deve essere conforme al regolamento n. 2092/91 o ad ogni regolamento successivo che sostituisce quest'ultimo.

69 Per quanto riguarda la precisazione successivamente fornita al punto 11 della nota informativa, secondo la quale il riferimento al marchio di qualità EKO riguardava anche marchi equivalenti, occorre sottolineare, oltre a quanto esposto nei punti 54-56 della presente sentenza, che una siffatta precisazione non può, comunque, colmare l'assenza di identificazione delle specifiche tecniche dettagliate corrispondenti al marchio interessato.

70 Risulta dalle considerazioni su esposte che, nell'imporre, nel capitolato d'oneri, che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare le specifiche dettagliate definite da tale ecoetichettatura, la provincia Noord-Holland ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18. Pertanto, il primo capo del primo motivo è fondato.

2. Sul secondo capo del primo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 23, paragrafo 8, della direttiva 2004/18 per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità MAX HAVELAAR nell'ambito delle specifiche tecniche relative al caffè e al tè da fornire

a) Argomenti delle parti

71 Con il secondo capo del suo primo motivo la Commissione sostiene, sostanzialmente, che il requisito secondo il quale il caffè e il tè da fornire dovevano presentare il marchio di qualità MAX HAVELAAR o un altro marchio equivalente, vale a dire atto a certificare che essi derivano dal commercio equo e solidale, costituisce una descrizione di caratteristiche richieste per i prodotti interessati, e quindi una specifica tecnica soggetta all'articolo 23 della direttiva 2004/18. Orbene, tale requisito sarebbe contrario al paragrafo 8 di tale articolo, che impone, in linea di principio, che le specifiche tecniche non menzionino «una [...] provenienza determinata o un procedimento particolare né [facciano] riferimento a un marchio, (...) a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti», atteso che il citato marchio di qualità, il quale corrisponde un marchio registrato, rientra in ciascuna di tali categorie.

72 In via principale, il Regno dei Paesi Bassi contesta che i criteri sui quali si fonda l'attribuzione del marchio di qualità MAX HAVELAAR possano costituire requisiti in relazione con il processo o il metodo di produzione e sostiene che si trattava di condizioni sociali applicabili all'acquisto dei prodotti da fornire nell'ambito dell'esecuzione dell'appalto controverso, rientranti nell'ambito della nozione di «condizioni di esecuzione dell'appalto» ai sensi dell'articolo 26 della direttiva 2004/18. In subordine, anche supponendo che il requisito relativo a tale marchio di qualità costituisse una specifica tecnica, esso contesta che l'articolo 23, paragrafo 8, di tale direttiva fosse applicato.

b) Giudizio della Corte

73 Come è stato esposto al punto 37 della presente sentenza, il marchio di qualità MAX HAVELAAR designa prodotti derivanti da una forma di commercio equo e solidale, acquistati da organizzazioni costituite da piccoli produttori di paesi in via di sviluppo a prezzi e condizioni favorevoli rispetto a quelle determinate dal normale gioco del mercato. Emerge dal fascicolo che tale marchio si fonda su quattro criteri, vale a dire che il prezzo pagato copra i costi e includa una maggiorazione del prezzo applicato sul mercato, che la produzione costituisca l'oggetto di un prefinanziamento e che l'importatore mantenga relazioni commerciali di lunga durata con i produttori.

74 Occorre constatare che siffatti criteri non corrispondono alla definizione della nozione di specifica tecnica di cui al punto 1, lettera b), dell'allegato VI della direttiva 2004/18, atteso che tale definizione è collegata esclusivamente alle caratteristiche dei prodotti stessi, alla loro fabbricazione, al loro confezionamento o al loro utilizzo, e non alle condizioni in cui il fornitore le ha acquistate dal produttore.

75 Per contro, il rispetto di tali criteri rientra nell'ambito della nozione di «condizioni di esecuzione dell'appalto» ai sensi dell'articolo 26 di tale direttiva.

76 Infatti, ai sensi di tale articolo, le condizioni in cui un appalto è eseguito possono, segnatamente, includere considerazioni di natura sociale. Orbene, imporre che il tè e il caffè da fornire provengano da piccoli produttori di paesi in via di sviluppo, con i quali sono stabilite relazioni commerciali a loro favorevoli, rientra in siffatte considerazioni. Pertanto, la regolarità di una siffatta condizione dovrebbe essere verificata proprio alla luce del citato articolo 26.

77 Occorre tuttavia constatare che, nell'ambito del procedimento precontenzioso, come peraltro anche nell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione ha censurato la clausola interessata del capitolato d'oneri esclusivamente sulla base dell'articolo 23, paragrafo 8, di tale direttiva, facendo valere unicamente nella fase della replica che l'argomento sviluppato a tale proposito si applicherebbe mutatis mutandis a una condizione di esecuzione disciplinata dall'articolo 26 di quest'ultima.

78 Orbene, poiché l'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 258 TFUE è determinato dal procedimento precontenzioso previsto da tale disposizione, tale ricorso deve essere basato sui medesimi motivi e mezzi del parere motivato, di modo che una censura che non è stata formulata nel parere motivato è irricevibile in sede di procedimento dinanzi alla Corte (v. in tal senso, in particolare, sentenza del 9 febbraio 2006, Commissione/Regno Unito, C-305/03, Racc. pag. I-1213, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

79 Di conseguenza, il secondo capo del primo motivo deve essere respinto in quanto irricevibile.

C – Sul terzo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2004/18 per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione relativi agli ingredienti da fornire

80 Il terzo motivo presenta un nesso con il primo, dal momento che la Commissione vi prende ugualmente in considerazione il ricorso, nei documenti dell'appalto, ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR, ma in quanto criteri di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 53 della direttiva 2004/18.

81 In via preliminare occorre rammentare che, come statuito ai punti 51-57 della presente sentenza, in riferimento ai documenti dell'appalto che stabiliscono i criteri di aggiudicazione di quest'ultimo, la provincia Noord-Holland ha introdotto un criterio di aggiudicazione consistente nel fatto che gli ingredienti da fornire presentassero i marchi di qualità EKO e/o MAX HAVELAAR.

1. Argomenti delle parti

82 La Commissione sostiene, sostanzialmente, che un siffatto criterio di aggiudicazione costituisce una duplice violazione dell'articolo 53 della direttiva 2004/18. Da un lato, esso non sarebbe collegato con l'oggetto dell'appalto, in quanto i criteri sottesi ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR riguarderebbero non tanto i prodotti da fornire quanto la politica generale degli offerenti, presi singolarmente nel caso del marchio di qualità MAX HAVELAAR. Dall'altro, il citato criterio di aggiudicazione non sarebbe compatibile con i requisiti in materia di parità di accesso, di non discriminazione e di trasparenza, poiché ha avuto, in particolare, l'effetto di sfavorire i potenziali offerenti non olandesi o che non disponevano dei marchi di qualità EKO e/o MAX HAVELAAR per i loro prodotti.

83 Secondo il Regno dei Paesi Bassi, il criterio di aggiudicazione controverso è trasparente, oggettivo e non discriminatorio. Infatti, i citati marchi di qualità sarebbero ben noti agli operatori economici del settore di attività interessato, si fonderebbero su criteri sottesi che derivano vuoi dalla normativa dell'Unione in materia di produzione biologica di prodotti agricoli (per quanto riguarda il marchio di qualità EKO), vuoi dall'organismo che attribuisce il marchio e potenzialmente accessibili a tutti gli operatori economici interessati (per quanto riguarda il marchio di qualità MAX HAVELAAR), e un potenziale offerente normalmente diligente potrebbe in ogni caso agevolmente informarsi sui citati criteri sottesi. Peraltro, la direttiva 2004/18 non imporrebbe, per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, gli stessi requisiti richiesti per le specifiche tecniche, come previste dall'articolo 23 di tale direttiva, e ciò sarebbe logico, dal momento che non sarebbe richiesto che tutti gli offerenti possano soddisfare un criterio di aggiudicazione. Infine, il criterio di aggiudicazione controverso sarebbe collegato con l'oggetto dell'appalto, il quale verteva, in particolare, sulla fornitura di prodotti biologici e del commercio equo e solidale, e il fatto di soddisfare tale criterio avrebbe fornito informazioni su una proprietà qualitativa delle offerte che avrebbe consentito di valutare il loro rapporto qualità/prezzo.

2. Giudizio della Corte

84 Occorre rilevare, in primo luogo, che, conformemente all'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18, qualora, come nel caso di specie, un'amministrazione aggiudicatrice decida di aggiudicare un appalto all'offerente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista di tale amministrazione, quest'ultima deve basarsi su diversi criteri che ha la facoltà di determinare nel rispetto dei requisiti di tale direttiva, dal momento che la citata disposizione, come emerge dall'utilizzo del termine «ad esempio», contiene un elenco non tassativo di possibili criteri.

85 L'articolo 53 della direttiva 2004/18 è illustrato dal 46° considerando di quest'ultima, il cui terzo e quarto comma precisano che i criteri di aggiudicazione possono essere, in linea di principio, non solo economici ma anche qualitativi. Infatti, tra gli esempi menzionati nel paragrafo 1, lettera a), di tale articolo compaiono, in particolare, le caratteristiche ambientali. Come rilevato dall'avvocato generale

nell'ambito del paragrafo 103 delle sue conclusioni, il quarto comma del citato considerando sancisce inoltre che «un'amministrazione aggiudicatrice può utilizzare criteri volti a soddisfare esigenze sociali, soddisfacenti, in particolare bisogni – definiti nelle specifiche dell'appalto – propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture [o] servizi oggetto dell'appalto». Occorre pertanto ammettere che le amministrazioni aggiudicatrici hanno parimenti la facoltà di scegliere criteri di aggiudicazione fondati su considerazioni di natura sociale, che possono riguardare gli utilizzatori o i beneficiari dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto dell'appalto, ma anche altri soggetti.

86 In secondo luogo, l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18 impone che i criteri di aggiudicazione siano collegati all'oggetto dell'appalto. A tale proposito il 46º considerando di questa precisa, al suo terzo comma, che «[l]a determinazione di tali criteri dipende dall'oggetto dell'appalto in quanto essi devono consentire di valutare il livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto, quale definito nelle specifiche tecniche, nonché di misurare il rapporto qualità/prezzo di ciascuna offerta», atteso che «l'offerta economicamente più vantaggiosa» è «quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo».

87 In terzo luogo, come emerge dal primo e dal quarto comma di tale considerando, il rispetto dei principi di parità, di non discriminazione e di trasparenza impone che i criteri di aggiudicazione siano oggettivi, il che garantisce che il confronto e la valutazione delle offerte siano condotti in modo oggettivo, e dunque in condizioni di effettiva concorrenza. Ciò non si verificherebbe in caso di criteri che attribuissero all'amministrazione aggiudicatrice un'incondizionata libertà di scelta (v., per quanto riguarda alcune disposizioni analoghe delle direttive precedenti alla direttiva 2004/18, sentenza del 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Racc. pag. I-7213, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

88 In quarto e ultimo luogo, come sottolineato nel secondo comma del citato considerando, gli stessi principi impongono all'amministrazione aggiudicatrice di garantire in ogni fase di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, sia il principio di parità di trattamento dei potenziali offerenti sia quello della trasparenza dei criteri di aggiudicazione, e questi ultimi devono essere formulati in modo da consentire a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di conoscerne la portata esatta e, dunque, di interpretarli nello stesso modo (v., per quanto riguarda disposizioni analoghe delle direttive precedenti alla direttiva 2004/18, in particolare, sentenza del 4 dicembre 2003, EVN e Wienstrom, C-448/01, Racc. pag. I-14527, punti 56-58).

89 Al fine di valutare la fondatezza della censura riguardante l'assenza di un collegamento sufficiente tra il criterio di aggiudicazione controverso e l'oggetto dell'appalto, occorre, da un lato, prendere in considerazione i criteri sottesi ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR. Come emerge dai punti 34 e 37 della presente sentenza, tali criteri sottesi caratterizzano prodotti provenienti, rispettivamente, dall'agricoltura biologica e dal commercio equo e solidale. Per quanto attiene al metodo di produzione biologico come inquadrato dalla normativa dell'Unione, vale a dire, all'epoca di cui trattasi nel caso di specie, dal regolamento n. 2092/91, il secondo e il nono considerando di quest'ultimo indicano che tale metodo di produzione favorisce la tutela dell'ambiente, in particolare perché implica restrizioni importanti all'utilizzo di fertilizzanti o di pesticidi. Relativamente al commercio equo e solidale, emerge dal citato punto 37 che i criteri imposti dalla fondazione che attribuisce il marchio di qualità MAX HAVELAAR sono volti a favorire i piccoli produttori dei paesi in via di sviluppo, mantenendo con questi ultimi relazioni commerciali che prendono in considerazione i loro bisogni reali e non semplicemente le leggi del mercato. Emerge da tali indicazioni che il criterio di aggiudicazione controverso riguardava caratteristiche ambientali e sociali rientranti nell'ambito dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18.

90 Dall'altro lato, si deve constatare che, conformemente alla descrizione dell'appalto contenuta nel sottocapitolo 1.4 del capitolato d'oneri, tale appalto verteva in particolare sulla fornitura del caffè, del tè e degli altri ingredienti necessari alla preparazione di bevande disponibili nei distributori. Risulta peraltro dalla formulazione del criterio di aggiudicazione controverso che quest'ultimo aveva ad

oggetto unicamente gli ingredienti da fornire nell'ambito del citato appalto, senza alcuna incidenza sulla politica generale di acquisto degli offerenti. Pertanto, tali criteri riguardavano prodotti la cui fornitura costituiva una parte dell'oggetto del citato appalto.

91 Infine, come emerge dal paragrafo 110 delle conclusioni dell'avvocato generale, non è richiesto che un criterio di aggiudicazione riguardi una caratteristica intrinseca di un prodotto, vale a dire un elemento che si incorpori materialmente in quest'ultimo. Così la Corte ha statuito, al punto 34 della sentenza EVN e Wienstrom, cit. supra, che la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici non osta a che un'amministrazione aggiudicatrice utilizzi, nell'ambito di un appalto di fornitura di elettricità, un criterio di aggiudicazione che impone la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili. Nulla osta, pertanto, in via di principio, a che un siffatto criterio imponga che un prodotto derivi dal commercio equo e solidale.

92 È quindi giocoforza constatare che il criterio di aggiudicazione controverso presenta, con l'oggetto del mercato di cui trattasi, il collegamento richiesto dall'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18, di modo che la censura formulata dalla Commissione a tale proposito non è fondata.

93 Per quanto riguarda la censura relativa al fatto che la provincia Noord-Holland ha elevato il possesso di marchi determinati al rango di criterio di aggiudicazione, occorre rilevare che, ai sensi del punto 35 dell'allegato A del capitolato d'oneri, l'amministrazione aggiudicatrice aveva previsto che il fatto che gli ingredienti da fornire recassero i marchi di qualità EKO e/o MAX HAVELAAR avrebbe dato luogo all'assegnazione di un determinato punteggio nell'ambito della ponderazione delle offerte in concorrenza ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto. Tale condizione deve essere esaminata alla luce dei requisiti di chiarezza e di oggettività che le amministrazioni aggiudicatrici devono soddisfare a tale proposito.

94 Per quanto riguarda il caso specifico dell'utilizzo di marchi di qualità, il legislatore dell'Unione ha fornito talune indicazioni precise in merito all'incidenza di tali requisiti nel contesto delle specifiche tecniche. Come emerge dai punti 62-65 della presente sentenza, dopo aver sottolineato, nell'articolo 23, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2004/18, che tali specifiche devono essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicarlo, al paragrafo 6 del medesimo articolo, il legislatore ha autorizzato le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare criteri sottesi ad un'ecoetichettatura per stabilire talune caratteristiche di un prodotto, ma non a elevare un'ecoetichettatura al rango di specifica tecnica, dato che tale ecoetichettatura può essere utilizzata solo a titolo di presunzione che i prodotti sui quali è apposta soddisfano le caratteristiche così definite, fatto esplicitamente salvo ogni altro mezzo di prova appropriato.

95 Contrariamente a quanto sostiene il Regno dei Paesi Bassi, nulla induce a considerare che i principi di parità, di non discriminazione e di trasparenza implicherebbero conseguenze diverse qualora si tratti di criteri di aggiudicazione, i quali sono anch'essi condizioni essenziali di un appalto pubblico, in quanto saranno decisivi nella scelta dell'offerta che sarà selezionata tra quelle che corrispondono ai requisiti posti dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito delle specifiche tecniche.

96 Per quanto riguarda la precisazione successivamente fornita al punto 12 della nota informativa, secondo la quale il rinvio ai marchi di qualità EKO e MAX HAVELAAR riguardava parimenti marchi equivalenti, occorre sottolineare, oltre a quanto esposto nei punti 54-56 della presente sentenza, che una siffatta precisazione non potrebbe comunque colmare l'assenza di precisione sui criteri sottesi ai marchi di qualità di cui trattasi.

97 Emerge da tutte le considerazioni suesposte che, prevedendo, nel capitolato d'oneri, che il fatto che taluni prodotti da fornire presentino determinati marchi di qualità darebbe luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che venga fornita con ogni mezzo

appropriato la prova che un prodotto soddisfa tali criteri sottesi, la provincia Noord-Holland ha stabilito un criterio di aggiudicazione incompatibile con l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18. Pertanto, entro tali limiti, il terzo motivo è fondato.

D – *Sul secondo motivo, attinente alla violazione degli articoli 2, 44, paragrafo 2, e 48 della direttiva 2004/18 per quanto riguarda il requisito relativo al soddisfacimento dei criteri di «sostenibilità degli acquisti» e di «responsabilità sociale delle imprese»*

98 Il secondo motivo, composto di tre capi, ha ad oggetto il requisito, contenuto nel sottocapitolo 4.4, sezione 4, punto 2, del capitolato d'oneri, che impone all'aggiudicatario, sostanzialmente, il soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», in particolare contribuendo a migliorare la sostenibilità del mercato del caffè e a sostenere una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico, laddove gli offerenti erano stati invitati ad indicare come avrebbero soddisfatto i citati criteri.

1. Argomenti delle parti

99 Con il primo capo del presente motivo, la Commissione sostiene che il requisito di cui trattasi costituisce un livello minimo di capacità tecnica contrario agli articoli 44, paragrafo 2, primo comma, e 48 della direttiva 2004/18, nei limiti di cui esula dai criteri previsti da quest'ultimo articolo, il quale instaura un sistema chiuso. Il Regno dei Paesi Bassi fa valere, in via principale, che tale requisito costituisce in realtà una condizione di esecuzione dell'appalto disciplinata dall'articolo 26 di tale direttiva. In subordine, esso considera che detto requisito si colloca nel sistema instaurato nel citato articolo 48, per rinvio al paragrafo 2, lettera c), di quest'ultimo, il quale prevede una descrizione dell'attrezzatura tecnica, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore di servizi per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio e di ricerca di cui dispone la sua impresa. Mediante il medesimo requisito, gli offerenti avrebbero potuto dimostrare che erano in grado di eseguire l'appalto soddisfacendo criteri qualitativi elevati.

100 Il secondo capo di tale motivo, attinente alla violazione dell'articolo 44, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/18, ha ad oggetto l'assenza di collegamento, almeno sufficiente, tra il requisito controverso e l'oggetto dell'appalto di cui trattasi, circostanza contestata dallo Stato membro convenuto, in quanto, a suo parere, la sostenibilità degli acquisti e la responsabilità sociale delle imprese sono collegate ad un appalto, tra l'altro, relativo alla fornitura di caffè e di tè biologici e del commercio equo e solidale.

101 Con il terzo capo del citato motivo, la Commissione fa valere una violazione dell'articolo 2 della direttiva 2004/18, in quanto i termini «sostenibilità degli acquisti» e «responsabilità sociale delle imprese» non avrebbero una portata sufficientemente chiara. Le cose non starebbero così, secondo il Regno dei Paesi Bassi, dal momento che, in particolare, tali espressioni sarebbero intese da ogni imprenditore normalmente informato e costituirebbero l'oggetto di copiosa documentazione in Internet.

2. Giudizio della Corte

a) Sulla qualificazione della clausola di cui trattasi del capitolato d'oneri

102 Le parti non concordano sulla qualificazione del requisito controverso, secondo il quale gli offerenti devono rispettare i «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», in particolare contribuendo al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico. La Commissione sostiene che tale requisito riguardava la politica generale degli offerenti e verteva quindi sulle loro

capacità tecniche e professionali ai sensi dell'articolo 48 della direttiva 2004/18. Per contro, secondo il Regno dei Paesi Bassi, il citato requisito si applicava all'appalto controverso, di modo che si trattava di una condizione di esecuzione dell'appalto ai sensi dell'articolo 26 di tale direttiva.

103 Quest'ultima tesi non può essere condivisa. Infatti, la clausola controversa era prevista nella quarta sezione del sottocapitolo 4.4 del capitolato d'oneri, intitolato «Requisiti di idoneità/Livelli minimi», il che corrisponde alla terminologia impiegata segnatamente nel titolo e nel paragrafo 2 dell'articolo 44 della direttiva 2004/18, paragrafo che rinvia agli articoli 47 e 48 di quest'ultima, rispettivamente intitolati «Capacità economica e finanziaria» e «Capacità tecniche e professionali». Peraltro, le prime tre sezioni del medesimo sottocapitolo vertevano sui livelli minimi richiesti dall'amministrazione giudicatrice per quanto riguarda il fatturato, la copertura dei rischi professionali e l'esperienza degli offerenti, vale a dire elementi espressamente previsti nei citati articoli 47 e 48. Inoltre, i «requisiti di idoneità» erano definiti nella parte introduttiva del capitolato d'oneri come requisiti, menzionati come motivi di esclusione o come requisiti minimi, da soddisfare da parte di un offerente affinché l'offerta fosse presa in considerazione, di modo che essi apparivano distinti dall'offerta propriamente detta. Infine, il requisito di cui trattasi era formulato in modo generico, e non specificatamente in relazione con l'appalto controverso.

104 Emerge da tali considerazioni che i potenziali offerenti hanno potuto considerare tale requisito solo nel senso che esso faceva riferimento a un livello minimo di capacità professionale richiesto dall'amministrazione giudicatrice, ai sensi degli articoli 44, paragrafo 2, e 48 della direttiva 2004/18. Pertanto, la regolarità del citato requisito deve essere valutata proprio alla luce di tali disposizioni.

b) Sulla presunta violazione degli articoli 44, paragrafo 2, e 48 della direttiva 2004/18

105 Come emerge dai suoi paragrafi 1 e 6, l'articolo 48 della direttiva 2004/18 elenca tassativamente gli elementi sulla base dei quali l'amministrazione aggiudicatrice può valutare e accertare le capacità tecniche e professionali degli offerenti. Peraltro, pur se l'articolo 44, paragrafo 2, di quest'ultima autorizza l'amministrazione giudicatrice a fissare livelli minimi di capacità che un offerente deve possedere affinché la sua offerta sia presa in considerazione per l'aggiudicazione dell'appalto, tali livelli possono essere stabiliti, in forza del primo comma di tale ultima disposizione, unicamente facendo riferimento agli elementi elencati nel citato articolo 48, per quanto riguarda le capacità tecniche e professionali.

106 Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, il requisito del soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» non è collegato ad alcuno di tali elementi.

107 In particolare, le informazioni richieste a titolo di tale requisito, vale a dire l'indicazione del «[modo in cui l'offerente] soddisf[a] i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese[, e] contribuisce al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico», non possono essere assimilate a una «descrizione dell'attrezzatura tecnica, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore di servizi per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio e di ricerca di cui dispone», prevista nell'articolo 48, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/18. Infatti, il termine «qualità», impiegato non solo in tale disposizione ma anche alle lettere b), d) e j), del medesimo paragrafo, deve intendersi riferito, nel contesto del citato articolo 48, alla qualità tecnica delle prestazioni o delle forniture di tipo simile a quello delle prestazioni o delle forniture che costituiscono l'oggetto dell'appalto considerato, dato che l'amministrazione aggiudicatrice può richiedere che gli offerenti la informino sul modo in cui controllano e garantiscono la qualità di tali prestazioni o forniture, nella misura prevista nei citati punti.

108 Emerge dalle considerazioni che precedono che, avendo imposto, a titolo di requisiti di idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'oneri, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese, e devono indicare come soddisfano tali criteri e contribuiscono al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico, la provincia Noord-Holland ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli articoli 44, paragrafo 2, e 48 della direttiva 2004/18. Di conseguenza, il primo capo del secondo motivo è fondato.

c) Sulla presunta violazione dell'articolo 2 della direttiva 2004/18

109 Il principio di trasparenza implica che tutte le condizioni e modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in modo chiaro, preciso e univoco, nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, in modo da consentire, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e di interpretarle allo stesso modo e, dall'altro, all'amministrazione aggiudicatrice di verificare effettivamente se le offerte presentate dagli offerenti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto in questione (v., in particolare, sentenza del 29 aprile 2004, Commissione/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Racc. pag. I-3801).

110 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 146 delle sue conclusioni, è giocoforza constatare che i requisiti relativi al soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché all'obbligo di «contribui[re] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico» non presentano un grado di chiarezza, di precisione e di univocità tali da consentire ad ogni offerente ragionevolmente informato e normalmente diligente di sapere in modo certo e completo quali siano i criteri coperti da tali requisiti. Lo stesso vale, e a maggior ragione, per quanto riguarda la richiesta che gli offerenti indichino nella loro offerta «in che modo soddisf[ano]» i citati requisiti o «in che modo contribuisc[ono]» ai fini individuati dall'amministrazione aggiudicatrice relativamente all'appalto e alla produzione del caffè, senza dare loro indicazioni precise sulle informazioni che devono fornire.

111 Pertanto, imponendo agli offerenti, nel capitolato d'oneri controverso, di soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», di «contribu[ire] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico» e di indicare nella loro offerta «in che modo soddisf[ano]» i citati requisiti o «in che modo contribuisc[ono]» ai fini individuati dall'amministrazione aggiudicatrice relativamente all'appalto e alla produzione del caffè, la provincia Noord-Holand ha stabilito una clausola che non rispetta l'obbligo di trasparenza previsto dall'articolo 2 della direttiva 2004/18.

112 Di conseguenza, sulla scorta di tutto quanto precede, risulta che, poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, oggetto di un bando pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 16 agosto 2008, la provincia Noord-Holland:

— ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18 nell'imporre che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare le specifiche dettagliate;

— ha stabilito criteri di aggiudicazione incompatibili con l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva prevedendo che il fatto che taluni prodotti da fornire presentassero determinati marchi di qualità avrebbe dato luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione

dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che fosse fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfaceva tali criteri sottesi;

— ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli articoli 44, paragrafo 2, e 48 della citata direttiva imponendo, a titolo di requisiti di idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'oneri, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché indicare come soddisfano tali criteri e come «contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico», e

— ha stabilito una clausola contraria all'obbligo di trasparenza previsto dall'articolo 2 della medesima direttiva imponendo la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché indicare come soddisfano tali criteri e come «contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico»,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle succitate disposizioni.

V – Sulle spese

113 Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, risultato soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) Poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, oggetto di un bando pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 16 agosto 2008, la provincia Noord-Holland:

— ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'articolo 23, paragrafo 6, 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, come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007, nell'imporre che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare specifiche dettagliate;

— ha stabilito criteri di aggiudicazione incompatibili con l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva prevedendo che il fatto che taluni prodotti da fornire presentassero determinati marchi di qualità avrebbe dato luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che fosse fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfaceva tali criteri sottesi;

— ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli articoli 44, paragrafo 2, e 48 della medesima direttiva imponendo, a titolo di requisiti d'idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'oneri applicabile nell'ambito del citato appalto, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare "i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese" nonché indicare

come soddisfano tali criteri e come "contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico", e

— **ha stabilito una clausola contraria all'obbligo di trasparenza previsto dall'articolo 2 di tale medesima direttiva imponendo la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare "i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese" nonché indicare come soddisfano tali criteri e come "contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico",**

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle succitate disposizioni.

2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

3) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Firme