

APPALTI: Contratti della P.A. - Appalto di servizi - Rimozione dei rifiuti - Spedizione rifiuti da uno Stato all'altro - Autorizzazione scritta preventiva per le spedizioni di rifiuti transfrontalieri - Condizione di esecuzione dell'appalto - Art. 70 Direttiva 2014-24 - Interpretazione.

Corte di Giustizia UE, Sez. IX, sentenza 8 luglio 2021 (causa C-295/20)

1. “[...] l’articolo 18, paragrafo 2, nonché gli articoli 58 e 70 della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che, nell’ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di gestione di rifiuti, l’obbligo, per un operatore economico che intenda spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente in particolare all’articolo 2, punto 35, e all’articolo 3 del regolamento n. 1013/2006, dell’autorizzazione delle autorità competenti degli Stati interessati da tale spedizione, costituisce una condizione di esecuzione di tale appalto [...]”.

2. “L’articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l’articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che osta a che un’offerta sia respinta per il solo motivo che l’offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell’appalto in questione [...]”.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 18, 42, 56, 58 e 70 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), nonché dell’articolo 2, punto 35, degli articoli da 3 a 7, 9 e 17 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (GU 2006, L 190, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la «Sanresa» UAB e l’Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (dipartimento per la tutela dell’ambiente presso il Ministero dell’ambiente, Lituania) (in prosieguo: l’«amministrazione aggiudicatrice») in merito alla decisione di quest’ultimo di escludere la Sanresa da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico.

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Direttiva 2014/24

3 L'articolo 18 della direttiva 2014/24, che riguarda i «[p]rincipi per l'aggiudicazione degli appalti», così dispone:

«1. 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 di 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 d'appalto sia effettuata con l'intento di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici.

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

4 L'articolo 42 di tale direttiva prevede le modalità secondo le quali le amministrazioni aggiudicatrici possono formulare «[s]pecifiche tecniche» e tenerne conto nella selezione delle offerte.

5 L'articolo 49 di detta direttiva, intitolato «Bandi di gara», prevede quanto segue:

«I bandi di gara sono utilizzati come mezzo di indizione per tutte le procedure, fatti salvi l'articolo 26, paragrafo 5, secondo comma, e l'articolo 32. Essi contengono le informazioni di cui all'allegato V, parte C, e sono pubblicati conformemente all'articolo 51».

6 L'articolo 56 della medesima direttiva, che stabilisce i «[p]rincipi generali» per la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione degli appalti, al suo paragrafo 1, così dispone:

«Gli appalti sono aggiudicati sulla base di criteri stabiliti conformemente agli articoli da 67 a 69, purché l'amministrazione aggiudicatrice abbia verificato conformemente agli articoli da 59 a 61 che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(...)

b) l'offerta proviene da un offerente che non è escluso conformemente all'articolo 57 e che soddisfa i criteri di selezione fissati dall'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 58 e, se del caso, le norme e i criteri non discriminatori di cui all'articolo 65.

L'amministrazione aggiudicatrice può decidere di non aggiudicare un appalto all'offerente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa, se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2».

7 Al titolo «Criteri di selezione», l'articolo 58 della direttiva 2014/24 prevede quanto segue:

«1. I criteri di selezione possono riguardare:

- a) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale;
- b) capacità economica e finanziaria;
- c) capacità tecniche e professionali.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre agli operatori economici, come requisiti di partecipazione, unicamente i criteri di cui ai paragrafi 2, 3 e 4. Le amministrazioni aggiudicatrici limitano i requisiti a quelli adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare. Tutti i requisiti sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

2. Per quanto riguarda l'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici siano iscritti in un registro professionale o commerciale, tenuto nel loro Stato membro di stabilimento, come descritto nell'allegato XI, o soddisfino qualsiasi altro requisito previsto in tale allegato.

Nelle procedure di appalto per servizi, se gli operatori economici devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi.

3. Per quanto riguarda la capacità economica e finanziaria, le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano la capacità economica e finanziaria necessaria per eseguire l'appalto. A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere in particolare che gli operatori economici abbiano un determinato fatturato minimo annuo, compreso un determinato fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto. Inoltre le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici forniscano informazioni riguardo ai loro conti annuali che evidenzino i rapporti, ad esempio, tra attività e passività. Possono inoltre esigere un livello adeguato di copertura assicurativa contro i rischi professionali.

Il fatturato minimo annuo che gli operatori economici devono avere non supera il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei lavori, servizi o forniture. L'amministrazione aggiudicatrice indica i motivi principali di tale requisito nei documenti di gara o nella relazione unica di cui all'articolo 84.

Ad esempio è possibile tenere conto del rapporto tra attività e passività se l'amministrazione aggiudicatrice specifica, nei documenti di gara, i metodi e i criteri per prendere in considerazione tale rapporto. Tali metodi e criteri sono trasparenti, oggettivi e non discriminatori.

Per gli appalti divisi in lotti il presente articolo si applica per ogni singolo lotto. Tuttavia, l'amministrazione aggiudicatrice può fissare il fatturato minimo annuo che gli operatori economici devono avere con riferimento a gruppi di lotti nel caso in cui all'aggiudicatario siano aggiudicati più lotti da eseguirsi contemporaneamente.

Se gli appalti basati su un accordo quadro devono essere aggiudicati in seguito alla riapertura della gara, il requisito del fatturato annuo massimo di cui al secondo comma del presente paragrafo è calcolato sulla base del valore massimo atteso dei contratti specifici che saranno eseguiti contemporaneamente, se conosciuto, altrimenti sulla base del valore stimato dell'accordo quadro. Nel caso di sistemi dinamici di acquisizione, il requisito del fatturato annuo massimo di cui al secondo comma è calcolato sulla base del valore massimo atteso degli appalti specifici da aggiudicare nell'ambito di tale sistema.

4. Per quanto riguarda le capacità tecniche e professionali, le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere, in particolare, che gli operatori economici dispongano di un livello sufficiente di esperienza comprovato da opportune referenze relative a contratti eseguiti in precedenza. Un'amministrazione aggiudicatrice può ritenere che un operatore economico non possieda le capacità professionali richieste quando essa abbia accertato che l'operatore economico ha conflitti di interesse che possono influire negativamente sull'esecuzione del contratto.

(...))».

8 L'allegato XII di tale direttiva, intitolato «Mezzi di prova dei criteri di selezione», alla lettera g), della sua parte II, menziona tra i mezzi di prova attestanti le capacità tecniche degli operatori economici di cui all'articolo 58 della direttiva in parola «un'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto».

9 Ai sensi dell'articolo 70 della direttiva 2014/24, che si intitola «Condizioni di esecuzione dell'appalto»:

«Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 3, e indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette condizioni possono

comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione».

10 L'allegato V di tale direttiva, intitolato «Informazioni che devono figurare negli avvisi», contiene una parte C dedicata alle «[i]nformazioni che devono figurare negli avvisi e bandi di gara (di cui all'articolo 49)», il cui punto 17 così dispone:

«Eventualmente, le condizioni particolari cui è sottoposta l'esecuzione dell'appalto».

Regolamento n. 1013/2006

11 L'articolo 2 del regolamento n. 1013/2006, al punto 35, definisce la «spedizione illegale» di rifiuti come segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

35) “spedizione illegale”: qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata:

- a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o
- b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del presente regolamento;
- o
- c) con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi; o
- d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento;
- o

(...))».

12 Il titolo II di tale regolamento, intitolato «Spedizioni all'interno [dell'Unione] con o senza transito attraverso paesi terzi», contiene gli articoli da 3 a 32. L'articolo 3 di detto regolamento dal titolo «Quadro procedurale generale», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«Sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, previste dalle disposizioni del presente titolo, le spedizioni dei seguenti rifiuti:

- a) se destinati ad operazioni di smaltimento:
tutti i rifiuti;
- b) se destinati ad operazioni di recupero:
 - i) i rifiuti elencati nell'allegato IV, che comprende fra l'altro i rifiuti elencati negli allegati II e VIII della convenzione di Basilea;
 - ii) i rifiuti elencati nell'allegato IV A;
 - iii) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;

iv) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati nell'allegato III A.

13 Ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento, intitolato «Notifica»:

«Il notificatore che intende spedire rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) o lettera b), trasmette una notifica scritta preventiva all'autorità competente di spedizione, che provvede ad inoltrarla, e, se trasmette una notifica generale, esso si conforma all'articolo 13.

Le notifiche rispondono ai seguenti requisiti.

1) Documenti di notifica e di movimento

La notifica dovrà essere effettuata mediante i seguenti documenti:

- a) il documento di notifica che figura nell'allegato A; e
- b) il documento di movimento che figura nell'allegato I B.

All'atto della notifica il notificatore compila il documento di notifica e, se pertinente, il documento di movimento.

Qualora il notificatore non sia il produttore iniziale ai sensi dell'articolo 2, punto 15), lettera a), punto i), provvede affinché anche tale produttore o una delle persone di cui all'articolo 2, punto 15), lettera a), punti ii) o iii), ove possibile, firmi il documento di notifica di cui all'allegato I A.

Il documento di notifica e il documento di movimento sono rilasciati al notificatore dall'autorità competente di spedizione.

2) Informazioni e documenti che corredano i documenti di notifica e di movimento

Il notificatore fornisce sul documento di notifica, o vi allega, le informazioni e i documenti elencati nell'allegato II, parte 1. Il notificatore fornisce sul documento di movimento, o vi allega, le informazioni e i documenti elencati di cui all'allegato II, parte 2, nei limiti del possibile al momento della notifica.

La notifica si considera debitamente compilata quando l'autorità competente di spedizione ha accertato che il documento di notifica e il documento di movimento sono stati compilati a norma del primo comma.

3) Informazioni e documenti aggiuntivi

Se richiesto da una delle autorità competenti interessate, il notificatore fornisce informazioni e documenti aggiuntivi. L'elenco delle informazioni e dei documenti aggiuntivi che possono essere richiesti figura nell'allegato II, parte 3.

La notifica si considera debitamente compilata quando la competente autorità di destinazione ha accertato che il documento di notifica e il documento di movimento sono stati compilati e che il notificatore ha fornito le informazioni e i documenti elencati nell'allegato II, parti 1 e 2, nonché le

informazioni e i documenti aggiuntivi richiesti a norma del presente paragrafo di cui all'allegato II, parte 3.

4) Stipulazione di un contratto fra il notificatore e il destinatario

Il notificatore stipula con il destinatario un contratto secondo le modalità di cui all'articolo 5 per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti notificati.

Al momento della notifica deve essere fornita alle autorità competenti interessate la prova dell'esistenza del contratto o una dichiarazione che ne certifica l'esistenza ai sensi dell'allegato I A. Il notificatore o il destinatario forniscono copia del contratto o prova considerata adeguata dall'autorità competente interessata su richiesta della stessa autorità competente.

5) Costituzione di una garanzia finanziaria o di un'assicurazione equivalente

È costituita una garanzia finanziaria o un'assicurazione equivalente secondo le modalità di cui all'articolo 6. Il notificatore rilascia una dichiarazione in tal senso compilando la corrispondente parte del documento di notifica di cui all'allegato I A.

La garanzia finanziaria o l'assicurazione equivalente (o, qualora l'autorità competente lo consenta, una prova di detta garanzia o assicurazione o una dichiarazione che ne certifichi l'esistenza) è fornita come elemento del documento di notifica all'atto della notifica o, qualora l'autorità competente lo consenta in virtù della normativa nazionale, entro un certo termine prima dell'inizio della spedizione.

6) Portata della notifica

La notifica copre la spedizione di rifiuti dal luogo di spedizione iniziale, compreso il recupero o lo smaltimento intermedio e non intermedio.

Qualora le operazioni intermedie o non intermedie successive siano effettuate in un paese diverso dal primo paese di destinazione, l'operazione non intermedia e la relativa destinazione sono indicate nella notifica e si applica l'articolo 15, lettera f).

Ciascuna notifica deve riguardare un solo codice di identificazione dei rifiuti, fatta eccezione per:

- a) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A. In tal caso, dev'essere specificato un solo tipo di rifiuti;
- b) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne quelli elencati nell'allegato III A. In tal caso, il codice di ciascuna parte di rifiuti dev'essere specificato in ordine di importanza».

14 L'articolo 11 del regolamento n. 1013/2006, intitolato «Obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento», al paragrafo 1, così dispone:

«In caso di notifica riguardante una spedizione prevista di rifiuti destinati allo smaltimento, le autorità competenti di destinazione e spedizione possono, entro 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione a norma dell'articolo 8, sollevare obiezioni motivate, fondate su uno o più dei motivi seguenti e conformemente al trattato [FUE]:

- a) la spedizione o lo smaltimento previsto non è conforme ai provvedimenti presi per attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale a norma della direttiva 2006/12/CE, per vietare del tutto o in parte o sollevare sistematicamente obiezioni nei confronti di spedizioni di rifiuti; o
 - b) la spedizione o lo smaltimento previsto non è conforme alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica per quanto riguarda le azioni nel paese che solleva obiezioni; o
- (...».

15 Dal titolo «Modifiche apportate alla spedizione dopo il rilascio dell'autorizzazione», l'articolo 17 di tale regolamento prevede quanto segue:

- «1. Se intervengono modifiche essenziali delle modalità e/o condizioni della spedizione autorizzata, compresi cambiamenti nei quantitativi previsti, nell'itinerario, nelle tappe, nella data di spedizione o nel vettore, il notificatore ne informa immediatamente le autorità competenti interessate nonché il destinatario e, se possibile, prima che abbia inizio la spedizione.
2. In tali casi è trasmessa una nuova notifica, a meno che tutte le autorità competenti interessate non ritengano che le modifiche proposte non richiedano una nuova notifica.
3. Qualora le modifiche coinvolgano autorità competenti diverse da quelle interessate dalla notifica iniziale, è trasmessa una nuova notifica».

Diritto lituano

16 Il Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (legge della Repubblica di Lituania sugli appalti pubblici), nella versione applicabile nella causa di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»), al suo articolo 35, intitolato «Contenuto dei documenti di gara» così dispone:

- «1. Nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice fornisce tutte le informazioni relative alle condizioni dell'appalto e allo svolgimento della procedura.
2. I documenti di gara devono precisare:
 - 1) i requisiti relativi alla formulazione delle offerte;

2) i motivi di esclusione di fornitori, condizioni di capacità e, se del caso, le norme di gestione della qualità e della gestione ambientale richieste; tali requisiti possono applicarsi anche ai membri, singolarmente considerati, di un gruppo di fornitori che hanno presentato una domanda di partecipazione o un'offerta comune;

3) l'informazione che, nel caso in cui la capacità del fornitore relativa al diritto di esercitare l'attività di cui trattasi non sia stata verificata o non sia stata verificata integralmente, il fornitore si impegna nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice a che solo persone aventi tale diritto eseguano l'appalto;

(...)

5) l'elenco dei documenti attestanti l'assenza di motivi di esclusione dei fornitori, il fatto che essi soddisfano le condizioni di capacità e, se del caso, si conformano a determinate norme di gestione della qualità e di gestione ambientale, l'informazione che il fornitore deve fornire il documento di gara unico europeo (DUME) conformemente all'articolo 50 della presente legge, nonché l'indicazione, in caso di procedura aperta, che si farà uso della possibilità di cui all'articolo 59, paragrafo 4, della presente legge, di valutare anzitutto l'offerta presentata da un fornitore e di verificare in una fase successiva che esso soddisfi le condizioni di capacità;

(...)

8) la natura dei beni, servizi o lavori da fornire, la loro quantità (entità), la natura dei servizi da fornire con i beni, i termini di fornitura dei beni, di prestazione dei servizi o di realizzazione dei lavori;

(...)

13) le condizioni contrattuali proposte dall'amministrazione aggiudicatrice e (o) il progetto di appalto conformemente all'articolo 87 della presente legge, se è già stato redatto. Se è prevista la conclusione di un accordo quadro, i documenti di gara devono anche contenere le condizioni dell'accordo quadro e (o) il progetto di accordo quadro, se è già stato redatto;

(...)

19) termine, luogo e modalità di presentazione delle offerte;

(...)

4. L'amministrazione aggiudicatrice predispone i documenti di gara conformemente alle disposizioni della presente legge. I documenti di gara devono essere precisi, chiari, senza ambiguità, in modo da consentire ai fornitori di presentare offerte e all'amministrazione aggiudicatrice di procurarsi ciò di cui ha bisogno».

17 L'articolo 40 di tale legge, intitolato «Presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte», prevede quanto segue:

«1. L'amministrazione aggiudicatrice deve fissare un termine di durata sufficiente per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte, al fine di consentire ai fornitori di preparare e presentare le proprie domande di partecipazione e le proprie offerte in modo adeguato e tempestivo. Tale termine non può essere inferiore ai termini di presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte più brevi previsti agli articoli 60, 62, 65, 69 e 74 della presente legge. L'amministrazione aggiudicatrice fissa tale termine tenendo conto della complessità dell'appalto e del tempo necessario per la formulazione delle domande di partecipazione e delle offerte.

(...)

3. Qualora talune offerte possano essere presentate solo a seguito di un sopralluogo nei siti di prestazione dei servizi o di realizzazione dei lavori o dopo aver preso visione in loco delle condizioni fissate nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice fissa un termine per la presentazione delle offerte superiore a quelli previsti dagli articoli 60, 62, 65, 69 e 74 della presente legge, affinché tutti i fornitori interessati abbiano la possibilità di venire a conoscenza di tutte le informazioni necessarie per la formulazione delle loro offerte.

4. L'amministrazione aggiudicatrice deve prorogare il termine per la presentazione delle offerte, affinché tutti i fornitori che intendono partecipare alla procedura abbiano la possibilità di venire a conoscenza di tutte le informazioni necessarie per la formulazione delle loro offerte, nei casi seguenti:

1) qualora, per qualsiasi motivo, informazioni supplementari, benché richieste tempestivamente dal fornitore, siano fornite meno di sei giorni prima della scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte, meno di quattro giorni se si tratta di una procedura semplificata. Nel caso di una procedura aperta, ristretta o concorrenziale con negoziazione accelerata, come quella di cui all'articolo 60, paragrafo 3, e all'articolo 62, paragrafo 7, della presente legge, tale termine è di quattro giorni, nell'ambito di una procedura accelerata, di tre giorni;

2) qualora siano apportate modifiche significative ai documenti di gara.

5. L'amministrazione aggiudicatrice proroga il termine per la presentazione delle offerte nei casi previsti al paragrafo 4 del presente articolo tenendo conto della rilevanza delle informazioni o della modifica apportata ai documenti di gara. Qualora le informazioni supplementari non siano state richieste in tempo utile o non abbiano un'influenza determinante sulla preparazione delle offerte, l'amministrazione aggiudicatrice può non prorogare il termine.

(...))».

18 Ai sensi dell'articolo 47 di detta legge, intitolato «Controllo delle capacità del fornitore»:

«1. Poiché l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a stabilire se il fornitore abbia la competenza, l'affidabilità e le capacità richieste per rispettare le condizioni dell'appalto, essa può, di conseguenza, definire nel bando di gara o in altri documenti di gara le capacità richieste ai candidati o agli offerenti e i documenti o informazioni da presentare per certificare che essi dispongono di tali capacità. Le capacità richieste ai candidati o agli offerenti dall'amministrazione aggiudicatrice non possono limitare artificialmente la concorrenza, devono essere proporzionate rispetto all'oggetto dell'appalto, precise e chiare. Per verificare la capacità dei fornitori, l'amministrazione aggiudicatrice prende in considerazione, a scelta:

- 1) il loro diritto di esercitare l'attività di cui trattasi;
- 2) le loro capacità finanziarie ed economiche;
- 3) le loro capacità tecniche e professionali.

2. L'amministrazione aggiudicatrice ha la facoltà di esigere, nei documenti di gara, che il fornitore abbia il diritto di esercitare l'attività necessaria all'esecuzione dell'appalto. Nel caso di un appalto di servizi, può esigere che i fornitori possiedano particolari autorizzazioni o siano membri di talune organizzazioni se ciò è obbligatorio per poter fornire i servizi di cui trattasi nel loro paese d'origine.

(...))».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

19 Il 7 ottobre 2018 l'amministrazione aggiudicatrice ha pubblicato un bando di gara d'appalto internazionale aperta avente ad oggetto un appalto di servizi di gestione di rifiuti pericolosi.

20 Al fine di prevenire il verificarsi di una catastrofe ambientale, l'amministrazione aggiudicatrice ha indicato, al punto 9 di tale bando di gara, che era necessario porre fine rapidamente allo sfruttamento di un impianto ad alto rischio in cui erano depositati rifiuti pericolosi e che era necessario trattarli rapidamente. Al punto 11 di detto bando, essa ha indicato che tali rifiuti erano immagazzinati all'aperto, in contenitori che si degradavano, posti a terra, accatastati gli uni sugli altri e soggetti a vincoli di peso. Inoltre, tali rifiuti conterrebbero prodotti chimici pericolosi e accessibili a persone non autorizzate. Tali circostanze giustificerebbero, secondo l'amministrazione aggiudicatrice, il ricorso alla procedura accelerata e la riduzione del termine di presentazione delle offerte.

21 Il punto 23 del bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale fissava i requisiti di capacità che gli offerenti dovevano soddisfare alla scadenza fissata per la presentazione delle offerte. L'amministrazione aggiudicatrice ha indicato che solo l'offerente classificato al primo posto

sarà tenuto a produrre i documenti attestanti la sua capacità, quali indicati nella tabella contenuta in detto punto. Inoltre, nel caso in cui la capacità dell'offerente relativa al diritto di esercitare l'attività interessata non fosse stata verificata o non lo fosse stata integralmente, l'offerente doveva impegnarsi nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice a che solo le persone aventi tale diritto eseguano l'appalto.

22 Il bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale consentiva, inoltre, agli offerenti di vedere il terreno in questione prima di presentare la propria offerta. Tuttavia, a motivo dell'impossibilità di accedere a un gran numero di container e di determinarne il livello di riempimento, il quantitativo effettivo di rifiuti pericolosi non era noto.

23 L'amministrazione aggiudicatrice ha ricevuto quattro offerte. Una di esse è stata presentata dalla Sanresa, in qualità di capofila di un'associazione temporanea di imprese lituane. Tale offerta designava due subappaltatori stabiliti rispettivamente in Danimarca e nella Repubblica Ceca.

24 Il 22 novembre 2018 l'amministrazione aggiudicatrice ha chiesto alla Sanresa di fornirle, entro cinque giorni lavorativi, informazioni supplementari al fine di chiarire la sua offerta, relative in particolare alla ripartizione delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti tra i suoi partner e subappaltatori nonché alla questione di quale dei suoi subappaltatori disponesse di un'autorizzazione di spedizione internazionale di rifiuti.

25 Il 7 dicembre 2018 l'amministrazione aggiudicatrice ha comunicato alla Sanresa, da un lato, che la spedizione internazionale di rifiuti era subordinata, ai sensi del regolamento n. 1013/2006, al rilascio di un'autorizzazione preventiva delle autorità degli Stati interessati da questa e, dall'altro, che nessuno degli operatori economici da essa designati ne era titolare. Di conseguenza, l'amministrazione aggiudicatrice ha consentito alla Sanresa di rimediare a tali carenze fino al 17 dicembre 2018, concedendole la possibilità di completare la sua offerta o di presentare un nuovo elenco di subappaltatori.

26 Il 26 febbraio 2019 l'amministrazione aggiudicatrice ha tuttavia deciso di porre fine alla procedura di appalto, per il motivo che il bando di gara di cui al procedimento principale era privo di chiarezza, per poi revocare tale decisione il 18 marzo 2019. Il giorno seguente ha informato per iscritto la Sanresa che essa disponeva di un termine di quaranta giorni per fornire un'autorizzazione di spedizione di rifiuti internazionale o per cambiare subappaltatori.

27 Il 21 maggio 2019 l'amministrazione aggiudicatrice ha respinto l'offerta della Sanresa, in particolare per il motivo che quest'ultima, non essendo titolare dell'autorizzazione di effettuare spedizioni internazionali di rifiuti richiesta dal regolamento n. 1013/2006, non aveva dimostrato di avere il diritto di esercitare l'attività in questione.

28 Il 30 maggio 2019 la Sanresa ha presentato un reclamo avverso il rigetto della sua offerta, sostenendo che essa soddisfaceva la condizione di capacità dei fornitori quale risultante dalle condizioni del bando di gara. La Sanresa riteneva che tali condizioni non richiedessero che l'offerta fosse corredata dall'autorizzazione delle autorità nazionali a una spedizione internazionale di rifiuti. Poiché il suo reclamo è stato respinto, essa ha proposto un ricorso giurisdizionale ed è risultata soccombente, sia in primo grado sia in appello. Essa ha poi proposto ricorso per cassazione dinanzi al Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte Suprema di Lituania).

29 Secondo tale giudice, si pone principalmente la questione della qualificazione della clausola del bando di gara, secondo la quale l'offerente è tenuto a presentare, nel corso della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'autorizzazione delle autorità competenti alla spedizione internazionale dei rifiuti ai sensi del regolamento n. 1013/2006, in quanto le parti dissentono sulla questione se tale clausola enunci un requisito di capacità agli offerenti o una condizione di esecuzione dell'appalto che sarà concluso.

30 Tale giudice rileva, innanzitutto, che le parti della causa di cui al procedimento principale ritengono che tale clausola non richieda espressamente che l'autorizzazione delle autorità competenti alla spedizione internazionale di rifiuti sia allegata all'offerta.

31 Al pari della Sanresa, il giudice del rinvio ritiene poi che l'obbligo di presentare tale autorizzazione rinvii non già alla capacità dell'offerente, ma all'esecuzione dell'appalto. Mentre le specifiche tecniche devono essere sufficientemente precise per consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e all'amministrazione aggiudicatrice di aggiudicarlo, quest'ultima avrebbe definito in modo impreciso l'oggetto dell'appalto, vale a dire la composizione dei rifiuti pericolosi da rimuovere e il loro codice. Inoltre sarebbe stato impossibile, in ipotesi, fornire tutte queste informazioni al momento del deposito dell'offerta.

32 Peraltro, una situazione in cui l'amministrazione aggiudicatrice non descrivesse in modo esaustivo l'oggetto dell'appalto potrebbe parimenti essere incompatibile con il regolamento n. 1013/2006, dal momento che la liceità di una spedizione di rifiuti dipende, segnatamente, dal rispetto delle condizioni iniziali, alla luce delle quali è stata concessa l'autorizzazione alla spedizione. In particolare, l'articolo 17 di tale regolamento richiederebbe di ricominciare la procedura di notifica nel caso in cui la composizione e il quantitativo effettivo dell'insieme dei rifiuti pericolosi emergessero durante l'esecuzione dell'appalto.

33 In aggiunta, il giudice del rinvio indica che detto regolamento, in particolare il suo articolo 11, paragrafo 1, lettera b), riconoscerebbe alle autorità competenti degli Stati di spedizione, di destinazione e di transito un ampio potere discrezionale al fine di formulare, segnatamente per

motivi fondati sulla normativa nazionale o sull'ordine pubblico, obiezioni alla spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento o al recupero. Sussisterebbe quindi un rischio non trascurabile che l'aggiudicatario dell'appalto per la spedizione di rifiuti si trovi nell'impossibilità giuridica di eseguire l'appalto. In tali circostanze, detto giudice dubita che si debba far gravare il rischio di un rifiuto di autorizzazione sulle amministrazioni aggiudicatrici che hanno scelto un aggiudicatario e concluso con esso l'appalto.

34 Infine, il giudice del rinvio rileva che l'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi nel procedimento principale, prevedendo, al punto 23.1.2. delle condizioni del bando di gara, che, «nel caso in cui la capacità dell'offerente relativa al diritto di esercitare l'attività interessata non sia stata verificata o non lo sia stata integralmente, l'offerente si impegna nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice a che solo le persone aventi tale diritto eseguano l'appalto», formulato in termini identici a quelli dell'articolo 35, paragrafo 2, punto 3, della legge sugli appalti pubblici, ha posto una condizione relativa alla capacità degli offerenti a eseguire l'appalto.

35 A tal riguardo, il giudice del rinvio osserva che, fino al 2017, non era indicato nei bandi di gara alcun requisito relativo al diritto degli offerenti di esercitare l'attività interessata dall'appalto, cosicché spettava agli offerenti determinare, alla luce della definizione dell'oggetto dell'appalto nonché delle specifiche tecniche, l'insieme dei certificati, delle autorizzazioni e delle attestazioni necessari per dimostrare che essi erano titolari del diritto specifico richiesto.

36 Tale giudice precisa che, a partire da una sentenza del 14 febbraio 2017 che ha operato un'inversione di tendenza, esso considera che le amministrazioni aggiudicatrici non possono respingere offerte per il motivo che esse non soddisfano requisiti che non sono stati resi pubblici, anche qualora tali requisiti discendessero da norme giuridiche imperative. Inoltre, qualora requisiti relativi al diritto di esercitare l'attività di cui trattasi imposti da leggi speciali non fossero chiaramente specificati nelle condizioni di appalto e gli offerenti non li soddisfacessero, essi dovrebbero poter porre rimedio alle carenze della loro offerta, il che include la possibilità di designare, anche dopo il termine ultimo per la presentazione delle offerte, un nuovo partner o subappaltatore per l'esecuzione dell'appalto.

37 Il giudice del rinvio aggiunge che, con la legge sugli appalti pubblici, che garantisce il recepimento della direttiva 2014/24, il legislatore lituano ha inteso evitare che le amministrazioni aggiudicatrici possano respingere offerte a motivo della mancanza di capacità degli offerenti, laddove le condizioni di capacità non siano state enunciate chiaramente nei documenti di gara. A tal fine, esso indica che l'articolo 35, paragrafo 2, punto 3, della legge sugli appalti pubblici enuncia

ormai espressamente che le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di non verificare, o di non verificare integralmente, le capacità dei fornitori di cui trattasi.

38 Il giudice del rinvio si chiede tuttavia se il potere illimitato così riconosciuto alle amministrazioni aggiudicatrici di non verificare che gli offerenti abbiano effettivamente il diritto di esercitare l'attività di cui trattasi sia conforme ai principi di trasparenza e di tutela del legittimo affidamento, nonché a un'organizzazione razionale delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

39 È in tale contesto che il Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte suprema di Lituania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 18, paragrafo 2, l'articolo 56, paragrafo 1, primo comma, lettera b) e secondo comma, l'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera a), e l'articolo 58, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/24, nonché gli articoli da 3 a 6 e le altre disposizioni del regolamento n. 1013/2006 (considerati congiuntamente o disgiuntamente, a titolo esemplificativo ma non esaustivo) debbano essere interpretati nel senso che l'autorizzazione rilasciata a un operatore economico, necessaria per spedire rifiuti da uno Stato membro dell'Unione europea a un altro, debba essere qualificata come requisito per l'esecuzione di un appalto di servizi anziché come requisito relativo al diritto di esercitare un'attività.

2) Qualora la summenzionata autorizzazione alla spedizione di rifiuti debba essere considerata un criterio di selezione del fornitore (abilitazione all'esercizio dell'attività professionale), se i principi di trasparenza e di concorrenza leale, enunciati all'articolo 18, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2014/24, all'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera a), e all'articolo 58, paragrafo 2, secondo comma, di tale direttiva, la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi sancita nell'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e gli articoli da 7 a 9 del regolamento n. 1013/2006 (considerati congiuntamente o disgiuntamente, a titolo esemplificativo ma non esaustivo) debbano essere interpretati e applicati nel senso che le condizioni dell'appalto pubblico dei servizi di gestione dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda il termine ultimo per la presentazione delle offerte, debbano stabilire per i fornitori nazionali o esteri che intendono trasportare rifiuti attraverso le frontiere degli Stati membri dell'Unione europea condizioni che consentano la partecipazione senza restrizioni a tali procedure di appalto e che debba, in particolare, esser loro consentito produrre la citata autorizzazione qualora questa sia stata concessa in una data successiva al termine ultimo per la presentazione delle offerte.

3) Ove la citata autorizzazione a spedire rifiuti, conformemente all'articolo 49 e all'allegato V, parte C, punto 17, della direttiva 2014/24 e all'articolo 70 della medesima direttiva, fosse considerata un requisito per l'esecuzione di un contratto di appalto pubblico, se i principi relativi all'aggiudicazione degli appalti pubblici stabiliti all'articolo 18 della direttiva in parola e la procedura generale di aggiudicazione degli appalti di cui all'articolo 56 della stessa debbano essere interpretati nel senso che nelle procedure di appalto pubblico l'offerta di un partecipante che non ha prodotto tale autorizzazione non possa essere respinta.

4) Se l'articolo 18, l'articolo 56, paragrafo 1, primo comma, lettera b), l'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera a), e l'articolo 58, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale le amministrazioni aggiudicatrici sono autorizzate a definire in via preventiva nei documenti di gara una procedura di valutazione dell'offerta che consenta di verificare parzialmente o di non verificare affatto il diritto del fornitore di esercitare un'attività (abilitazione all'esercizio dell'attività professionale), anche nel caso in cui il possesso di tale diritto costituisca una condizione preliminare per la regolare esecuzione del contratto d'appalto pubblico e le amministrazioni aggiudicatrici possono essere preventivamente a conoscenza della necessità di tale diritto.

5) Se l'articolo 18 e l'articolo 42, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24, nonché l'articolo 2, punto 35, l'articolo 5 e l'articolo 17 del regolamento n. 1013/2006 e le altre disposizioni di tale regolamento debbano essere interpretati nel senso che, in caso di appalto dei servizi di gestione dei rifiuti, le amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi legittimamente di tali servizi solo se definiscono in modo chiaro e preciso, nei documenti di gara, la quantità e la composizione dei rifiuti e altre condizioni essenziali relative all'esecuzione del contratto (ad esempio, gli imballaggi)».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

40 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18, paragrafo 2, nonché gli articoli 58 e 70 della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di gestione di rifiuti, l'obbligo, per un operatore economico che intenda spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente in particolare all'articolo 2, punto 35, e all'articolo 3 del regolamento n. 1013/2006, dell'autorizzazione delle autorità competenti degli Stati interessati da tale spedizione costituisca una condizione relativa all'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale o una condizione di esecuzione di tale appalto.

41 In primo luogo, dall'articolo 56, paragrafo 1, lettera b), e dagli articoli 57 e 58 della direttiva 2014/24 risulta che le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre come condizioni di partecipazione a una procedura di appalto pubblico solo criteri di selezione qualitativa. Come emerge dall'articolo 58, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, tali criteri sono quelli di cui ai paragrafi da 2 a 4 di detto articolo e riguardano l'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, la capacità economica e finanziaria nonché le capacità tecniche e professionali.

42 Nel caso di specie, occorre stabilire se l'obbligo di ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti per poter spedire rifiuti pericolosi da uno Stato membro a un altro Stato, richiesto nell'appalto di cui al procedimento principale, possa ricollegarsi a una delle tre categorie di criteri di selezione qualitativa elencati all'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettere da a) a c), di detta direttiva e riportati ai paragrafi da 2 a 4 di tale articolo.

43 L'articolo 58, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, relativo all'abilitazione di un operatore economico all'esercizio dell'attività professionale oggetto di un appalto pubblico, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di esigere, a tale titolo, l'iscrizione degli operatori economici in un registro professionale o commerciale del loro Stato membro di stabilimento. Parimenti, nelle procedure di appalto per servizi, se gli operatori economici devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi.

44 Orbene, l'obbligo di ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti interessate per poter spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato non può essere assimilato né all'obbligo di essere iscritto in un registro professionale o commerciale di uno Stato membro né a quello di essere titolare di una particolare autorizzazione o appartenere a una particolare organizzazione.

45 Risulta pertanto che l'obbligo di ottenere una siffatta autorizzazione non rientra nell'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera a), di detta direttiva.

46 Tale obbligo non ha neppure alcun nesso con la capacità economica e finanziaria di un operatore economico, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera b), della medesima direttiva.

47 Si pone altresì la questione se detto obbligo possa rientrare nell'ambito della capacità tecnica e professionale, ai sensi della lettera c) di tale disposizione. L'articolo 58, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possono subordinare la

partecipazione degli operatori economici a una procedura di appalto alla condizione che tali operatori possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità. Esse possono esigere, in particolare, che gli operatori economici dispongano di un livello sufficiente di esperienza comprovato da opportune referenze relative a contratti eseguiti in precedenza.

48 La valutazione delle capacità tecniche e professionali di un candidato o di un offerente si basa quindi, in particolare, su una valutazione retrospettiva dell'esperienza acquisita dagli operatori in occasione dell'esecuzione di appalti precedenti, come dimostrano i due riferimenti all'esperienza di cui all'articolo 58, paragrafo 4, di tale direttiva.

49 Pertanto, l'obbligo di ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti interessate per poter spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato non rientra neppure nella nozione di capacità tecnica e professionale di un candidato o di un offerente, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettera c), di detta direttiva.

50 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dal fatto che l'allegato XII, parte II, lettera g), della direttiva 2014/24 consente agli operatori economici di attestare le loro capacità tecniche indicando misure di gestione ambientale che potranno applicare durante l'esecuzione del contratto di cui trattasi. Le misure di gestione ambientale così menzionate da tale disposizione corrispondono infatti a misure che un operatore economico intende applicare spontaneamente.

51 In secondo luogo, l'articolo 70 di tale direttiva, intitolato «Condizioni di esecuzione dell'appalto», prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 3, di detta direttiva. Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione.

52 A tal riguardo, risulta che l'obbligo di ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti degli Stati di spedizione, di transito e di destinazione prima della spedizione di rifiuti, previsto agli articoli da 3 a 6 del regolamento n. 1013/2006, rientra nell'esecuzione del contratto. Esso è diretto, infatti, a fissare le condizioni particolari destinate a tener conto di considerazioni ambientali che devono essere alla base dell'esportazione di rifiuti a un altro Stato. A tale titolo, detto requisito può essere utilmente invocato solo nei confronti degli operatori economici che intendono esportare rifiuti a un altro Stato.

53 Inoltre, con tale obbligo, l'amministrazione aggiudicatrice soddisfa le prescrizioni dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, ai sensi del quale gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici,

rispettino in particolare gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale stabiliti dal diritto dell'Unione.

54 Infine, il fatto di qualificare detto obbligo come «condizione di esecuzione dell'appalto» non sembra tale da indebolire l'esecuzione dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale. Infatti, la circostanza che un operatore economico abbia già svolto attività sensibilmente equivalenti a quella interessata dall'appalto di cui trattasi induce a ritenere che sarà idoneo a garantire l'esecuzione di quest'ultimo. Inoltre, come rilevato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe potuto cautelarsi contro un rischio di mancata esecuzione dell'appalto definendo criteri di selezione tali da ridurre i rischi di mancato rilascio dell'autorizzazione, in particolare valorizzando le precedenti esperienze in materia di spedizione di rifiuti pericolosi.

55 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 18, paragrafo 2, nonché gli articoli 58 e 70 della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di gestione di rifiuti, l'obbligo, per un operatore economico che intenda spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente in particolare all'articolo 2, punto 35, e all'articolo 3 del regolamento n. 1013/2006, dell'autorizzazione delle autorità competenti degli Stati interessati da tale spedizione, costituisce una condizione di esecuzione di tale appalto.

Sulla seconda questione

56 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulla terza questione

57 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che osta a che un'offerta sia respinta per il solo motivo che l'offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell'appalto in questione.

58 L'articolo 70 della direttiva 2014/24 prevede che le condizioni di esecuzione dell'appalto devono essere indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara.

59 Orbene, nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta, da un lato, che l'amministrazione aggiudicatrice non è stata in grado di valutare il quantitativo esatto di rifiuti pericolosi da trattare e, dall'altro, che è pacifico tra le parti di cui al procedimento principale che nessun documento di gara

esigeva espressamente che l'autorizzazione delle autorità competenti alla spedizione internazionale di rifiuti fosse allegata all'offerta.

60 Tuttavia, se è vero che un'amministrazione aggiudicatrice deve, in linea di principio, menzionare una condizione di esecuzione nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara, l'omissione di una siffatta menzione non può viziare la procedura di aggiudicazione di irregolarità qualora la condizione di esecuzione dell'appalto di cui trattasi discenda chiaramente da una normativa dell'Unione applicabile all'attività riguardata dall'appalto e dalla scelta di un operatore economico di non eseguire l'appalto nel territorio dello Stato sul quale si trova l'amministrazione aggiudicatrice.

61 A tal riguardo, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1013/2006, l'operatore economico che intende spedire rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) o b), di tale regolamento deve trasmettere all'autorità competente di spedizione, in particolare, i documenti di notifica e di movimento, il contratto che egli ha stipulato con il destinatario che sarà incaricato delle operazioni di recupero o di smaltimento dei rifiuti notificati, nonché una garanzia finanziaria o un'assicurazione equivalente. In tal modo, tali disposizioni presuppongono che l'offerente disponga di informazioni dettagliate sul quantitativo e sulla composizione dei rifiuti, sull'itinerario di spedizione, sui modi di trasporto che saranno utilizzati a tal fine.

62 Inoltre, ai sensi dell'articolo 58 della direttiva 2014/24, un offerente è tenuto, per essere ammesso a partecipare a una procedura d'appalto, a dimostrare di soddisfare, al momento della presentazione della sua offerta, i criteri di selezione qualitativa elencati all'articolo 58, paragrafo 1, primo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva. Egli può, invece, attendere che gli venga aggiudicato l'appalto per fornire la prova che soddisfa le condizioni di esecuzione dell'appalto. Infatti, i criteri di selezione qualitativa consentono all'amministrazione aggiudicatrice di ammettere alla presentazione di un'offerta solo gli operatori economici le cui capacità tecniche e professionali, basate sulla loro esperienza recente, inducono a ritenere che saranno in grado di eseguire l'appalto in questione, ottenendo, se necessario, le autorizzazioni o la logistica richieste. Inoltre, il fatto di obbligare gli offerenti a soddisfare tutte le condizioni di esecuzione dell'appalto sin dalla presentazione della loro offerta costituisce un requisito eccessivo che, di conseguenza, rischia di dissuadere tali operatori dal partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in tal modo, viola i principi di proporzionalità e di trasparenza garantiti dall'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva.

63 Ciò premesso, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere

interpretato nel senso che osta a che un'offerta sia respinta per il solo motivo che l'offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell'appalto in questione.

Sulla quarta questione

64 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18, l'articolo 56, paragrafo 1, primo comma, lettera b), l'articolo 58, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 58, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di definire, nei documenti di gara, una procedura di valutazione delle offerte attraverso la quale l'abilitazione degli offerenti a esercitare l'attività professionale riguardata dall'appalto sarà o meno oggetto di verifica, sebbene l'abilitazione sia una condizione necessaria per la lecita esecuzione dell'appalto, ciò di cui l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe essere a conoscenza prima di redigere i documenti di gara.

65 Tale questione si basa sulla premessa che l'obbligo, per gli operatori economici che intendono spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente, in particolare, all'articolo 2, punto 35, e all'articolo 3 del regolamento n. 1013/2006, dell'autorizzazione delle autorità competenti interessate costituirebbe un criterio di selezione qualitativa, ai sensi dell'articolo 58 della direttiva 2014/24.

66 Orbene, dal momento che tale obbligo deve essere qualificato come condizione di esecuzione dell'appalto, ai sensi dell'articolo 70 di tale direttiva, come emerge dalla risposta fornita alla prima questione, non è necessario rispondere alla quarta questione.

Sulla quinta questione

67 Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18 e l'articolo 42, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che, in un appalto pubblico per la gestione di rifiuti, le amministrazioni aggiudicatrici possono procurarsi siffatti servizi in modo lecito unicamente se definiscono il quantitativo e la composizione dei rifiuti, nonché le altre condizioni importanti di esecuzione dell'appalto, in modo chiaro e preciso nei documenti di gara.

68 Le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nell'ambito del procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto da parte della Corte di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della controversia principale,

qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte. La funzione assegnata alla Corte nell'ambito dei procedimenti di pronuncia pregiudiziale consiste, infatti, nel contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non nell'esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (v., in tal senso, sentenza dell'11 maggio 2017, Archus e Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, punti da 41 a 43 nonché giurisprudenza ivi citata).

69 Orbene, oltre al fatto che tale questione è formulata in termini astratti e generali, la decisione di rinvio non contiene un minimo di spiegazioni che consentano di stabilire un nesso tra detta questione e la controversia di cui al procedimento principale.

70 In tali circostanze, detta questione è ipotetica e, di conseguenza, irricevibile.

Sulle spese

71 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 (Nona Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 18, paragrafo 2, nonché gli articoli 58 e 70 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, devono essere interpretati nel senso che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di gestione di rifiuti, l'obbligo, per un operatore economico che intenda spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente in particolare all'articolo 2, punto 35, e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, dell'autorizzazione delle autorità competenti degli Stati interessati da tale spedizione costituisce una condizione di esecuzione di tale appalto.**

2) **L'articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che osta a che un'offerta sia respinta per il solo motivo che l'offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell'appalto in questione.**

Firme