

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 ottobre 2021 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 20 – Appalti riservati – Normativa nazionale che riserva ai centri speciali per l’impiego di iniziativa sociale il diritto di partecipare a talune procedure di appalto pubblico – Requisiti aggiuntivi non previsti dalla direttiva – Principi di parità di trattamento e di proporzionalità»

Nella causa C-598/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi, Spagna), con decisione del 17 luglio 2019, pervenuta in cancelleria il 6 agosto 2019, nel procedimento

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

contro

Diputación Foral de Gipuzkoa,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, M. Ilešić, E. Juhász, C. Lycourgos (relatore) e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee), da F. Toll Musteros, Procurador, assistito da L. García Del Río e A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados;

- per la Diputación Foral de Gipuzkoa, da B. Urizar Arancibia, Procuradora e I. Arrue Espinosa, abogado;
- per il governo spagnolo, da J. Rodríguez de la Rúa Puig, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek e P. Ondrušek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 20 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (Confederazione nazionale dei centri speciali per l'impiego, Spagna) e la Diputación Foral de Gipuzkoa (Consiglio provinciale di Gipuzkoa, Spagna) in merito a una decisione del Consiglio direttivo di tale Consiglio provinciale del 15 maggio 2018 che approva le istruzioni destinate alle amministrazioni aggiudicatrici di tale istituzione relative a taluni appalti riservati.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2004/18/CE

3 La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114) è stata abrogata con effetto dal 18 aprile 2016. L'articolo 19, primo comma, di tale direttiva disponeva:

«Gli Stati membri possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la

maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali».

La direttiva 2014/24

4 I considerando 1 e 36 della direttiva 2014/24 enunciano quanto segue:

«(1) L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. Tuttavia, per gli appalti pubblici con valore superiore a una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni per coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico e che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza.

(...)

(36) Lavoro e occupazione contribuiscono all'integrazione nella società e sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti. In questo contesto, i lavoratori protetti possono svolgere un ruolo significativo. Lo stesso vale per altre imprese sociali il cui scopo principale è l'integrazione o reintegrazione sociale e professionale delle persone con disabilità e delle persone svantaggiate, quali i disoccupati, le persone appartenenti a minoranze svantaggiate o comunque a categorie socialmente emarginate. Tuttavia, detti lavoratori o imprese potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizioni di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano avere la facoltà di riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici o di determinati lotti di appalti a tali lavoratori o imprese o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti».

5 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punti 5 e 10, di tale direttiva:

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

(...)

5. "appalti pubblici": contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;

(...)

10. “operatore economico”: un operatore economico che ha sollecitato un invito o è stato invitato a partecipare a una procedura ristretta, a una procedura competitiva con negoziazione, a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, a un dialogo competitivo o a un partenariato per l’innovazione».

6 L’articolo 18 della direttiva in parola, intitolato «Principi per l’aggiudicazione degli appalti», al paragrafo 1, così dispone:

«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».

7 Sotto il titolo «Appalti riservati», l’articolo 20 della stessa direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a lavoratori protetti e ad operatori economici il cui scopo principale sia l’integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l’esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30% dei lavoratori dei suddetti lavoratori, operatori economici o programmi sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati.

2. L’avviso di indizione di gara fa riferimento al presente articolo».

Diritto spagnolo

8 La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Legge 9/2017 sugli appalti pubblici, che recepisce nell’ordinamento giuridico spagnolo le direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014), dell’8 novembre 2017 (BOE n. 272, del 9 novembre 2017, pag. 107714) (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici») recepisce la direttiva 2014/24 nel diritto spagnolo. La quarta disposizione aggiuntiva di predetta legge, intitolata «Appalti riservati», prevede quanto segue:

«1. Con decisione del Consiglio dei ministri o dell’organo competente nell’ambito delle comunità autonome e degli enti locali, sono stabilite percentuali minime destinate a riservare il diritto di

partecipazione alle procedure di aggiudicazione di determinati appalti o di determinati lotti degli stessi a favore dei centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale e delle imprese di inserimento, disciplinat[i] rispettivamente dal Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(regio decreto legislativo 1/2013 che approva la rifusione della legge generale sui diritti delle persone con disabilità e la loro integrazione sociale), del 29 novembre 2013 (in prosieguo: il "regio decreto legislativo 1/2013")], e dalla Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(Legge 44/2007, che disciplina il regime delle imprese di inserimento)], del 13 dicembre 2007 che soddisfino i requisiti stabiliti da detta normativa per poter essere qualificati come tali, oppure è stabilita una percentuale minima destinata a riservare l'esecuzione di detti appalti nell'ambito di programmi di lavoro protetti, a condizione che la percentuale di lavoratori con disabilità o in situazione di emarginazione sociale all'interno dei centri speciali per l'impiego, delle imprese di inserimento o dei programmi sia quella prevista nelle loro normative di riferimento e sia, in ogni caso, almeno del 30%.

Nella succitata decisione del Consiglio dei ministri o dell'organo competente nell'ambito delle comunità autonome e degli enti locali sono stabilite le condizioni minime volte a garantire l'esecuzione delle disposizioni del paragrafo precedente.

(...)

2. L'avviso di indizione di gara fa riferimento al presente articolo.

(...)».

9 La quattordicesima disposizione finale della legge sugli appalti pubblici, che definisce la nozione di «centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale» a cui la quarta disposizione aggiuntiva di tale legge riserva l'accesso agli appalti, così dispone:

«(...) Sono considerati centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale i centri che, soddisfacendo i requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 [dell'articolo 43 della rifusione della legge generale sui diritti delle persone con disabilità e la loro integrazione sociale], sono promossi e partecipati in misura superiore al 50%, direttamente o indirettamente, da uno o più enti, pubblici o privati, senza scopo di lucro o il cui carattere sociale sia riconosciuto nei propri statuti, siano essi associazioni, fondazioni, persone giuridiche di diritto pubblico, cooperative di carattere sociale o altri enti dell'economia sociale, nonché i centri detenuti dalle predette società commerciali, il cui capitale sociale appartenga in maggioranza a uno degli enti sopra citati, direttamente o indirettamente (attraverso la nozione di società dominante disciplinata dall'articolo 42 del codice del commercio) purché nei loro statuti o in un accordo sociale si impegnino sempre a reinvestire interamente i loro utili per la creazione di opportunità di impiego per le persone con disabilità e per il miglioramento continuo della propria competitività e attività di economia sociale, conservando in ogni caso, la facoltà di scegliere di reinvestirli nel proprio centro speciale per l'impiego o in altri centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale».

10 L'articolo 43 della rifusione della legge generale sui diritti delle persone con disabilità e la loro integrazione sociale, che definisce i centri speciali per l'impiego, nei paragrafi 1, 2 e 4 prevede quanto segue:

«1. I centri speciali per l'impiego hanno come scopo principale quello di svolgere un'attività di produzione di beni o servizi, con regolare partecipazione alle operazioni del mercato, e come finalità quella di garantire un lavoro retribuito alle persone disabili; essi sono anche un mezzo per includere il maggior numero possibile di tali persone nel sistema ordinario di impiego. (...)

2. Il personale dei centri speciali per l'impiego dovrà essere composto da lavoratori disabili nella maggiore misura consentita dalla natura del processo di produzione, e questi ultimi devono in ogni caso costituire il 70% di tale personale.

(...)

4. [Tale paragrafo riproduce la definizione dei centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale, come indicato nella quattordicesima disposizione finale della legge sugli appalti pubblici]».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11 La Conacee è un'associazione senza scopo di lucro di diritto spagnolo i cui membri sono federazioni e associazioni di centri speciali per l'impiego.

12 Il 23 luglio 2018, la Conacee ha presentato dinanzi al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi, Spagna) un ricorso contenzioso amministrativo diretto all'annullamento della decisione della Diputación Foral de Gipuzkoa del 15 maggio 2018, che ha approvato le istruzioni destinate alle amministrazioni aggiudicatrici di tale istituzione e ha riservato ai centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale o alle imprese di inserimento il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti o di alcuni dei loro lotti, nonché l'esecuzione di una parte di detti appalti nell'ambito dei programmi di lavoro protetti.

13 La riserva di contratti inclusa in dette istruzioni è quella contenuta nella quarta disposizione aggiuntiva e nella quattordicesima disposizione finale della legge sugli appalti pubblici, che recepiscono nell'ordinamento giuridico spagnolo l'articolo 20 della direttiva 2014/24.

14 Dette disposizioni riserverebbero l'accesso agli appalti di cui all'articolo 20 ai centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale e alle imprese di inserimento, escludendo così dall'ambito di applicazione delle suddette disposizioni e, di conseguenza, dall'accesso a tali appalti riservati, i centri speciali per l'impiego di iniziativa imprenditoriale che la Conacee rappresenta a livello nazionale.

15 Il giudice del rinvio precisa che tali disposizioni, delimitando l'ambito di applicazione personale degli appalti riservati, impongono condizioni supplementari rispetto a quelle previste dall'articolo 20 della direttiva 2014/24. La limitazione dell'ambito di applicazione di tale articolo ai soli «centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale» avrebbe la conseguenza di escludere dall'accesso agli appalti riservati imprese o operatori economici che comunque soddisfano le condizioni previste dall'articolo 20 in quanto, da un lato, almeno il 30% dei loro dipendenti sono persone disabili o svantaggiate e, dall'altro, il loro scopo principale consiste nel promuovere l'integrazione sociale e professionale di tali persone.

16 In tale contesto, il Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 20 della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che la portata soggettiva della riserva prevista dallo stesso non può essere circoscritta in modo tale da escludere dal suo ambito di applicazione imprese o operatori economici che soddisfino il requisito secondo cui almeno il 30% dei loro lavoratori sia composto da persone con disabilità e rispettino la finalità o l'obiettivo dell'integrazione sociale e professionale di dette persone, stabilendo requisiti aggiuntivi relativi alla costituzione, alla natura e alle finalità di tali enti, alla loro attività o investimenti, o di altro tipo».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro imponga condizioni supplementari rispetto a quelle previste da tale disposizione, escludendo così dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati taluni operatori economici che soddisfano le condizioni previste da tale disposizione.

18 L'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 conferisce agli Stati membri la facoltà di riservare le procedure di appalto pubblico a determinati enti e subordina tale facoltà al rispetto delle due condizioni cumulative ivi elencate, ossia, da una parte, che i partecipanti alla procedura siano laboratori protetti o operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone disabili o svantaggiate e, dall'altra, che almeno il 30% del personale di tali laboratori e operatori economici sia costituito da tali persone

19 Al fine di rispondere alla questione posta, occorre stabilire se queste due condizioni siano tassativamente elencate al suddetto articolo 20, paragrafo 1, nel senso che tale disposizione osta a che gli Stati membri impongano condizioni supplementari ed escludano quindi dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati di cui alla disposizione in esame, gli operatori economici che, pur soddisfacendo le condizioni ivi previste, non soddisfano le condizioni supplementari fissate dal diritto nazionale.

20 Secondo una giurisprudenza costante, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non solo dei termini di tale disposizione, ma anche degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte e della genesi di tale normativa (sentenza del 15 novembre 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, punto 23 e giurisprudenza citata).

21 In primo luogo, per quanto riguarda la formulazione dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, occorre rilevare, in primo luogo, che tale disposizione conferisce agli Stati membri la facoltà di riservare il diritto di partecipare a procedure di appalto pubblico a laboratori protetti e a taluni operatori economici e stabilisce le condizioni cui tale facoltà è subordinata. Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 41 e 42 delle sue conclusioni, tale disposizione è quindi formulata in termini che non indicano affatto che tutti gli enti che soddisfano tali condizioni debbano beneficiare di tale diritto.

22 In secondo luogo, la seconda condizione posta da tale disposizione, secondo la quale almeno il 30% del personale degli enti ivi menzionati deve essere costituito da persone disabili o svantaggiate, è solo un requisito minimo.

23 In terzo luogo, è importante sottolineare che il riferimento agli «operatori economici» indica, alla luce della definizione di tali termini contenuta nell'articolo 2, punto 10, della direttiva in parola e come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, una certa genericità e indeterminatezza quanto agli enti che possono beneficiare delle procedure di appalto pubblico di cui all'articolo 20, paragrafo 1, purché tali operatori abbiano come scopo principale l'integrazione sociale e professionale delle persone disabili o svantaggiate.

24 Dalla formulazione dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 si evince quindi che, quando decidono di riservare il diritto di partecipare alle procedure di appalto pubblico a determinati enti, in virtù di tale disposizione, gli Stati membri godono di un certo margine di manovra nell'attuazione delle condizioni previste da questa stessa disposizione.

25 In secondo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo perseguito dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, risulta dal considerando 36 di tale direttiva che, affinché l'occupazione e il lavoro contribuiscano all'inserimento nella società e alla garanzia di pari opportunità per tutti, la facoltà prevista da tale disposizione deve essere esercitata a favore di laboratori protetti e di operatori economici il cui obiettivo principale è quello di sostenere l'integrazione o la reintegrazione sociale e professionale di persone disabili o svantaggiate, come i disoccupati, le persone appartenenti a minoranze svantaggiate o comunque a categorie socialmente emarginate, che non sono in grado di ottenere appalti in condizioni di concorrenza normali.

26 Ne consegue che il legislatore dell'Unione ha inteso promuovere, attraverso l'occupazione e il lavoro, l'inserimento delle persone disabili o svantaggiate nella società, consentendo agli Stati membri di riservare il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici o di determinati lotti ai

laboratori protetti e agli operatori economici che, in considerazione della finalità sociale che perseguono, intervengono nel mercato con uno svantaggio competitivo.

27 Infatti, l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 persegue un obiettivo di politica sociale, relativo all'occupazione. Orbene, allo stato attuale del diritto dell'Unione, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle misure atte a realizzare un determinato obiettivo in materia di politica sociale e di occupazione (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2018, *Bedi*, C-312/17, EU:C:2018:734, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

28 Di conseguenza, l'esame dell'obiettivo perseguito dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 consente di confermare l'interpretazione derivante dal testo di tale disposizione, nel senso che, tenuto conto di tale margine di discrezionalità, gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra nell'attuazione della disposizione di cui trattasi. Ne consegue che l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 non contiene condizioni tassativamente elencate, ma lascia agli Stati membri la possibilità di adottare condizioni supplementari che gli enti indicati in tale disposizione devono soddisfare per essere autorizzati a partecipare alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici riservati ai sensi di tale disposizione, purché tali condizioni supplementari contribuiscano a garantire gli obiettivi di politica sociale e di occupazione perseguiti da quest'ultima.

29 Siffatta interpretazione è anche avvalorata, in terzo luogo, dalla genesi dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24. Infatti, l'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2004/18, che era applicabile agli appalti riservati fino alla sua abrogazione ad opera della direttiva 2014/24, fissava requisiti più rigorosi per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici che potevano essere riservati dagli Stati membri, sia per quanto attiene agli enti autorizzati a partecipare a tali procedure, che erano limitati ai laboratori protetti, che per quanto attiene alle persone impiegate da tali enti, la maggior parte delle quali dovevano essere persone disabili che, a causa della natura o della gravità delle loro menomazioni, non potevano esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

30 Orbene, occorre rilevare che non risulta né dalla direttiva 2014/24 né dalla sua genesi che il legislatore dell'Unione, quando ha ampliato l'ambito di applicazione personale delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, avrebbe inteso far sì che gli operatori economici di cui a tale disposizione, che occupano una percentuale inferiore di persone disabili o svantaggiate, si sostituiscano agli operatori economici che soddisfano i requisiti più rigorosi di cui all'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2004/18. Un siffatto risultato sarebbe, peraltro, in contrasto con l'obiettivo perseguito dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, che, come emerge dal punto 26 della presente sentenza, mira all'inserimento nella società delle persone disabili o svantaggiate attraverso occupazione e lavoro.

31 Tuttavia, come ha rilevato, in sostanza, l'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, è proprio ciò che accadrebbe se gli Stati membri fossero tenuti ad accettare la partecipazione di tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni fissate a tale articolo 20, paragrafo 1, alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati. Infatti, esisterebbe un rischio che, in una situazione del genere, operatori economici che soddisfano i requisiti più rigorosi che erano sanciti dall'articolo 19,

paragrafo 1, della direttiva 2004/18 siano costretti a licenziare lavoratori disabili o svantaggiati meno produttivi per essere in condizione di partecipare a tali procedure di appalto pubblico su un piano di parità competitiva con gli operatori economici il cui personale sia composto solo per il 30% da lavoratori disabili o svantaggiati.

32 Di conseguenza, l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che le condizioni ivi elencate non sono tassative e che gli Stati membri hanno la facoltà di imporre, se del caso, condizioni supplementari che gli enti menzionati in tale disposizione devono soddisfare per essere autorizzati a partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici riservati.

33 Tuttavia, occorre rilevare che gli Stati membri, avvalendosi di tale facoltà, devono rispettare le norme fondamentali del Trattato FUE, in particolare quelle relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, nonché i principi che ne derivano, come quello di parità di trattamento e di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, punto 48 e giurisprudenza ivi citata), che trovano peraltro riscontro nell'articolo 18 della direttiva 2014/24.

34 Pertanto, il giudice del rinvio dovrà esaminare la conformità a tali principi della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale secondo cui, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati previste dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, i centri speciali per l'impiego, da un lato, devono ricevere, direttamente o indirettamente, il sostegno o la partecipazione per oltre il 50% di enti senza scopo di lucro e, dall'altro, reinvestire integralmente i loro utili nel proprio stabilimento o in un altro centro della stessa natura.

35 Al fine di fornire a detto giudice gli elementi necessari per effettuare un tale esame, è necessario notare quanto segue.

36 In primo luogo, occorre ricordare che il principio della parità di trattamento che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a., C-336/19, EU:C:2020:1031, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

37 In particolare, nell'ambito del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, il principio della parità di trattamento, che è alla base delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, significa, segnatamente, che gli offerenti devono essere su un piano di parità al momento della preparazione delle loro offerte e mira a promuovere lo sviluppo di una concorrenza sana ed effettiva tra le imprese che partecipano a un appalto pubblico (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, punti 32 e 33 nonché giurisprudenza ivi citata).

38 Pertanto, nel caso di specie, il giudice del rinvio dovrà determinare, in particolare, se i centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale si trovino nella stessa situazione dei centri speciali per l'impiego di iniziativa imprenditoriale per quanto riguarda l'obiettivo perseguito dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.

39 Ai fini di tale determinazione, detto giudice dovrà tener conto, in particolare, da un lato, del fatto che dalla normativa nazionale risulta che un centro speciale per l'impiego, sia esso d'iniziativa sociale o imprenditoriale, ha la finalità di garantire un lavoro retribuito alle persone disabili ed è considerato un mezzo per includere il maggior numero possibile di tali persone nel sistema ordinario di occupazione e che, dall'altro, un centro speciale per l'impiego include tra il suo personale almeno il 70% di persone disabili.

40 Ne consegue che, fatte salve le verifiche del giudice del rinvio, i centri speciali per l'impiego di iniziativa imprenditoriale risultano trovarsi, al pari dei centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale, in una situazione in cui non sono in grado di partecipare alle procedure di appalto pubblico in condizioni normali di concorrenza.

41 Tuttavia, tale giudice dovrà anche verificare se, come sostanzialmente affermato dal governo spagnolo nelle sue osservazioni scritte, i centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale, in ragione delle loro caratteristiche specifiche, siano in grado di attuare più efficacemente l'obiettivo di inserimento sociale perseguito dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, il che potrebbe giustificare oggettivamente una differenza di trattamento rispetto ai centri speciali di iniziativa imprenditoriale. A questo proposito, tale governo precisa che i centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale massimizzano il valore sociale e non economico, dato che, in primo luogo, non hanno scopo di lucro e reinvestono tutti i loro utili nei loro obiettivi sociali, in secondo luogo, sono caratterizzati dall'adozione di principi democratici e partecipativi nella loro gestione e, in terzo luogo, in tal modo ottengono che la loro attività abbia un maggiore impatto sociale fornendo posti di lavoro di migliore qualità e migliori opportunità di integrazione e reintegrazione sociale e professionale di persone disabili o svantaggiate.

42 In secondo luogo, per giurisprudenza costante, conformemente al principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, le norme stabilite dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni della direttiva 2014/24, come le norme volte a stabilire le condizioni di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 1, di tale direttiva, non devono andare oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti da quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

43 Al riguardo, si deve rilevare che sia la condizione relativa al sostegno e alla partecipazione, diretta o indiretta, di oltre il 50% di enti senza scopo di lucro, sia quella relativa all'obbligo di reinvestire tutti gli utili nei centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale, citata al punto 34 della presente sentenza, risultano idonee a garantire che lo scopo principale di tali centri speciali per l'impiego sia l'inserimento delle persone disabili o svantaggiate, come richiesto dall'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.

44 Quanto alla questione se tali requisiti vadano oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo, spetta al giudice del rinvio verificare se tanto il fatto che un ente a scopo di lucro detenga una partecipazione maggioritaria, direttamente o indirettamente, in un centro speciale per l'impiego di iniziativa sociale quanto il reinvestimento di solamente una parte degli utili in tali centri siano tali da garantire che questi ultimi possano raggiungere detto obiettivo in modo altrettanto efficace che applicando le condizioni menzionate al punto precedente.

45 In terzo luogo, occorre aggiungere, al pari del governo spagnolo e della Commissione europea, che dall'analisi della normativa spagnola presentata da tale governo in risposta ai quesiti a risposta scritta posti dalla Corte non risulta che gli operatori economici costituiti secondo il diritto di altri Stati membri siano esclusi dal diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati, previsti dalla suddetta normativa spagnola, purché tali operatori soddisfino le condizioni espressamente previste, in tale normativa, per i centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio effettuare le verifiche necessarie a tal riguardo.

46 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato membro imponga condizioni supplementari rispetto a quelle previste da tale disposizione, escludendo in tal modo dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati taluni operatori economici che soddisfano le condizioni previste dalla suddetta disposizione, fatto salvo il rispetto, da parte di tale Stato membro, dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità.

Sulle spese

47 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 (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato membro imponga condizioni supplementari rispetto a quelle previste da tale disposizione, escludendo in tal modo dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici riservati taluni operatori economici che soddisfano le condizioni previste dalla suddetta disposizione, fatto salvo il rispetto, da parte di tale Stato membro, dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità.