SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

11 giugno 2020 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – Direttiva 2014/24/UE – Procedura di aggiudicazione di un appalto di servizi – Servizi di architettura e di ingegneria – Articolo 19, paragrafo 1, e articolo 80, paragrafo 2 – Legislazione nazionale che limita la possibilità di partecipare ai soli operatori economici costituiti in determinate forme giuridiche»

Nella causa C-219/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 16 gennaio 2019, pervenuta in cancelleria l'11 marzo 2019, nel procedimento

Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da I. Jarukaitis, presidente di sezione, E. Juhász (relatore) e M. Ilešic, giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura, da A. Pontenani e I. Cecchi, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità d'agente, assistita da C. Pluchino, avvocato dello Stato;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara, P. Ondrušek e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del considerando 14, dell'articolo 19, paragrafo 1, e dell'articolo 80, paragrafo 2, 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 Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura (in prosieguo: la «Parsec»), da un lato, e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (Italia), dall'altro, in merito alla decisione con cui quest'ultima ha respinto la domanda di iscrizione della Parsec nel casellario nazionale delle società di ingegneria e dei professionisti abilitati a prestare servizi di architettura e di ingegneria.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 A termini del considerando 14 della direttiva 2014/24:

«È opportuno precisare che la nozione di "operatori economici" dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare. Pertanto imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche dovrebbero rientrare nella nozione di operatore economico, indipendentemente dal fatto che siano "persone giuridiche" o meno in ogni circostanza».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, rubricato «Definizioni», al suo paragrafo 1 così dispone:

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

(...)

10. "operatore economico": una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;

(...)».

5 L'articolo 19 della suddetta direttiva, rubricato «Operatori economici», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli operatori economici che, in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, sono autorizzati a fornire la prestazione di cui trattasi, non possono essere respinti soltanto per il fatto che, secondo la normativa dello Stato membro nel quale è aggiudicato l'appalto, essi avrebbero dovuto essere persone fisiche o persone giuridiche.

Tuttavia, per gli appalti pubblici di servizi e di lavori nonché per gli appalti pubblici di forniture che comportano anche servizi o lavori di posa in opera e di installazione, alle persone giuridiche può essere imposto d'indicare, nell'offerta o nella domanda di partecipazione, il nome e le qualifiche professionali delle persone incaricate di fornire la prestazione per l'appalto di cui trattasi».

6 L'articolo 80 della medesima direttiva, rubricato «Organizzazione dei concorsi di progettazione e selezione dei partecipanti», prevede quanto segue:

«1. Per organizzare i concorsi di progettazione, le amministrazioni aggiudicatrici applicano procedure conformi alle disposizioni del titolo I e del presente capo.

2. L'ammissione alla partecipazione ai concorsi di progettazione non può essere limitata:

a) al territorio di un solo Stato membro o a una parte di esso;

b) dal fatto che i partecipanti, secondo il diritto dello Stato membro in cui si svolge il concorso, debbano essere persone fisiche o persone giuridiche.

3. Quando ai concorsi di progettazione è ammessa la partecipazione di un numero limitato di partecipanti, le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscono criteri di selezione chiari e non discriminatori. Per quanto riguarda il numero di candidati invitati a partecipare ai concorsi di progettazione, si tiene comunque conto della necessità di garantire un'effettiva concorrenza».

Diritto italiano

7 Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016), costituisce il Codice dei contratti pubblici.

8 Mentre l'articolo 45 di tale codice definisce, in via generale, la nozione di operatore economico ammesso a partecipare alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, l'articolo 46 di detto codice istituisce un regime speciale per i servizi di architettura e di ingegneria. Ai sensi di detta disposizione:

«1. Sono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria:

a) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura: i professionisti singoli, associati, le società tra professionisti di cui alla lettera b), le società di ingegneria di cui alla lettera c), i consorzi, i GEIE [gruppi europei di interesse economico], raggruppamenti temporanei fra i predetti soggetti che rendono a committenti pubblici e privati, operando sul mercato, servizi di ingegneria e di architettura, nonché attività tecnico-amministrative e studi di fattibilità' economico-finanziaria ad esse connesse, ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa;

b) le società di professionisti: le società costituite esclusivamente tra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, nelle forme delle società di persone di cui ai capi II, III e IV del titolo V del libro quinto del codice civile ovvero nella forma di società cooperativa di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile, che svolgono per committenti privati e pubblici servizi di ingegneria e architettura quali studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico economica o studi di impatto ambientale;

c) società di ingegneria: le società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero nella forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile che non abbiano i requisiti delle società tra professionisti, che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto, nonché eventuali attività di produzione di beni connesse allo svolgimento di detti servizi;

d) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura identificati con i codici CPV da 74200000-1 a 74276400-8 e da 74310000-5 a 74323100-0 e 74874000-6 stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi;

e) i raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere da a) a d);

f) i consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nei settori dei servizi di ingegneria e architettura.

2. Ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di cui al comma 1, le società, per un periodo di cinque anni dalla loro costituzione, possono documentare il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti dal bando di gara anche con riferimento ai requisiti dei soci delle società, qualora costituite nella forma di società di persone o di società cooperativa[,] e dei direttori tecnici o dei professionisti dipendenti della società con rapporto a tempo indeterminato, qualora costituite nella forma di società di capitali».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 La Parsec è una fondazione di diritto privato senza scopo di lucro, costituita ai sensi del codice civile italiano.

10 Essa ha sede a Prato (Italia) e, in base a quanto previsto dal suo statuto, si occupa in particolare dello studio delle catastrofi naturali, della previsione e prevenzione delle condizioni di rischio, della pianificazione, della gestione e del monitoraggio dell'ambiente e del territorio, nonché della protezione civile e ambientale. Essa ha realizzato al proprio interno un «osservatorio» di sismologia che collabora stabilmente con l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (Italia). Tramite tale osservatorio, la Parsec gestisce una rete di stazioni di rilevamento dell'attività sismica, collabora con università ed enti di ricerca, svolge funzioni di gestione del rischio sismico, di protezione civile e di pianificazione del territorio, a favore di numerosi comuni ed enti locali. Essa svolge tutte queste attività avvalendosi di personale altamente qualificato in tale materia.

11 Al fine di poter partecipare a gare d'appalto per l'affidamento del servizio di classificazione del territorio in base al rischio sismico, la Parsec ha presentato una domanda di iscrizione nel casellario degli operatori abilitati a prestare servizi di ingegneria e architettura tenuto dall'ANAC. Tuttavia, dato che la Parsec non rientrava in alcuna delle categorie di operatori economici di cui all'articolo 46, comma 1, del codice dei contratti pubblici, l'ANAC ha emesso una decisione di diniego della domanda di iscrizione, avverso la quale la Parsec ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio, ovverosia il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia).

12 Dinanzi a detto giudice, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché l'ANAC sostengono, in via preliminare, che la mancata iscrizione della Parsec al casellario, tenuto dall'ANAC, degli operatori economici di cui all'articolo 46 del codice dei contratti pubblici non precluderebbe alla stessa di partecipare a gare per l'affidamento dei servizi in questione.

13 Il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che i servizi oggetto del procedimento pendente dinanzi ad esso, ovverosia i servizi di sismologia e di classificazione del territorio in base al rischio sismico, rientrano nei servizi di architettura e di ingegneria di cui al codice dei contratti pubblici. Tuttavia, per l'esecuzione di detti servizi, l'articolo 46 di tale codice autorizza a partecipare alle procedure di gara soltanto determinate categorie di operatori, tra le quali non figurano gli organismi senza scopo di lucro, come la Parsec. Ciò sarebbe dovuto al fatto che, poiché tali organismi non hanno la possibilità di iscriversi al casellario tenuto dall'ANAC, sarebbe impossibile da parte

dell'amministrazione aggiudicatrice qualsiasi verifica delle caratteristiche professionali di tali organismi che desiderino presentare un'offerta.

14 In secondo luogo, il giudice del rinvio considera che tale norma speciale, che ha l'effetto di restringere la portata della nozione di «operatore economico» di cui all'articolo 45 del codice dei contratti pubblici, potrebbe essere giustificata dall'elevata professionalità richiesta agli offerenti per garantire la qualità dei servizi che essi sono chiamati a prestare e da una «presunzione» secondo cui i soggetti che erogano tali servizi in via continuativa, a titolo professionale e remunerato, siano maggiormente affidabili per la continuità della pratica e dell'aggiornamento professionale.

15 In terzo luogo, il giudice del rinvio richiama la sentenza del 23 dicembre 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807), nella quale la Corte avrebbe dichiarato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della normativa italiana che vieta ad enti i quali non perseguono un preminente scopo di lucro di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, benché siffatti enti siano autorizzati ad offrire i servizi oggetto dell'appalto considerato. Ad avviso del giudice del rinvio, sebbene il legislatore italiano abbia ripreso all'articolo 45 del codice dei contratti pubblici, che definisce in termini generali la nozione di «operatore economico», la definizione ampia di tale nozione fatta propria dalla Corte in tale sentenza, esso, nell'adottare l'articolo 46 del medesimo codice, avrebbe optato per una definizione più restrittiva per quanto riguarda i servizi di architettura e di ingegneria.

16 Alla luce del carattere generale dei precetti derivanti da detta sentenza, il giudice del rinvio si chiede se il diritto dell'Unione lasci nondimeno agli Stati membri la possibilità di adottare definizioni più rigorose per quanto riguarda i servizi oggetto del procedimento principale. A tal riguardo, esso osserva che il tenore letterale dell'articolo 19, paragrafo 1, e dell'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 sembrano, sia pure implicitamente, lasciare spazio alla possibilità che uno Stato membro circoscriva la partecipazione a talune procedure di aggiudicazione di appalti pubblici solo alle persone fisiche o a determinate persone giuridiche Esso specifica, peraltro, che gli operatori economici stabiliti in un altro Stato membro non sono interessati dalla definizione restrittiva prevista all'articolo 46 del codice dei contratti pubblici, tenuto conto del fatto che ad essi si applica la regola generale di cui all'articolo 45, paragrafo 1, di tale codice, il quale, conformemente alle disposizioni dell'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, consente ai suddetti operatori di partecipare a una procedura di aggiudicazione di appalto sulla base della normativa dello Stato membro in cui sono stabiliti.

17 In siffatto contesto, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il combinato disposto del [considerando 14] e degli articoli 19, [paragrafo] 1, e 80, [paragrafo] 2, della Direttiva 2014/24/UE ostino ad una norma come l'articolo 46 del [codice dei contratti pubblici], a mezzo del quale l'Italia ha recepito nel proprio ordinamento le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, che consente ai soli operatori economici costituiti nelle forme giuridiche ivi indicate la partecipazione alle gare per l'affidamento dei "servizi di architettura ed ingegneria", con l'effetto di escludere dalla partecipazione a tali gare gli operatori economici che eroghino tali prestazioni facendo ricorso ad una diversa forma giuridica».

Sulla questione pregiudiziale

18 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, letti alla luce del considerando 14 della medesima direttiva, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude, per enti senza scopo di lucro, la possibilità di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tali enti siano abilitati in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

19 In via preliminare, va osservato che, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, in forza della normativa nazionale applicabile al procedimento principale una fondazione come la Parsec, che con la propria attività non persegue uno scopo di lucro, non è ammessa a partecipare ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tale ente sia abilitato in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

20 Orbene, ai punti da 47 a 49 della sentenza del 23 dicembre 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807), la Corte ha già dichiarato, con riferimento a una normativa nazionale di trasposizione, nell'ordinamento giuridico interno, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114), che, certamente, gli Stati membri hanno il potere di autorizzare o non autorizzare talune categorie di operatori economici a fornire certi tipi di prestazioni e che essi possono, in particolare, autorizzare o meno enti che non perseguono finalità di lucro, e il cui oggetto sia principalmente volto alla didattica e alla ricerca, ad operare sul mercato in funzione della circostanza che l'attività in questione sia compatibile, o meno, con i loro fini istituzionali e statutari. Tuttavia, se, e nei limiti in cui, siffatti enti siano autorizzati a offrire taluni servizi sul mercato, il diritto nazionale non può vietare a questi ultimi di partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione degli stessi servizi.

21 Tale giurisprudenza della Corte è stata confermata sia per quanto riguarda la medesima direttiva (sentenze del 19 dicembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a., C-159/11, EU:C:2012:817, punto 27, e del 6 ottobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, punto 35), sia per quanto riguarda la direttiva da essa sostituita, vale a dire la direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU 1992, L 209, pag. 1) (sentenza del 18 dicembre 2014, Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, punto 36).

22 La rilevanza di detta giurisprudenza della Corte non è venuta meno con l'entrata in vigore della direttiva 2014/24, che ha abrogato e sostituito la direttiva 2004/18. Infatti, oltre alla circostanza che la nozione di «operatore economico» che figurava all'articolo 1, paragrafo 8, della direttiva 2004/18 è stata ripresa, senza modifiche sostanziali, all'articolo 2, paragrafo 1, punto 10, della direttiva 2014/24, il considerando 14 di quest'ultima direttiva indica ora espressamente che tale nozione dovrebbe essere interpretata «in senso ampio», in modo da includere qualunque persona e/o ente attivo sul mercato, «a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare».

Parimenti, l'articolo 19, paragrafo 1, di tale direttiva, così come il suo articolo 80, paragrafo 2, prevedono espressamente che la candidatura di un operatore economico non possa essere respinta soltanto per il fatto che, secondo il diritto nazionale, esso avrebbe dovuto essere una persona fisica o una persona giuridica.

23 Ne consegue che, conformemente alla giurisprudenza della Corte ricordata ai punti 20 e 21 della presente sentenza, il diritto nazionale non può vietare ad una fondazione senza scopo di lucro, che è abilitata ad offrire taluni servizi sul mercato nazionale, di partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione degli stessi servizi.

24 Questa interpretazione non può essere rimessa in discussione per il motivo, evocato dal giudice del rinvio nella domanda di pronuncia pregiudiziale e ripreso dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte, secondo cui la definizione restrittiva della nozione di «operatore economico» di cui all'articolo 46 del codice dei contratti pubblici nel contesto di servizi connessi all'architettura e all'ingegneria sarebbe giustificata dall'elevata professionalità richiesta per garantire la qualità di tali servizi nonché da un'asserita presunzione secondo cui i soggetti che erogano tali servizi in via continuativa, a titolo professionale e remunerato, siano maggiormente affidabili per la continuità della pratica e dell'aggiornamento professionale.

25 In primo luogo, come osservato dalla Commissione europea, tale governo non ha dimostrato l'esistenza di alcuna correlazione particolare tra, da un lato, il livello di professionalità dimostrato nell'ambito della prestazione di un servizio e, di conseguenza, la qualità del servizio fornito, e, dall'altro, la forma giuridica nella quale l'operatore economico che fornisce tale servizio è costituito.

26 In secondo luogo, per quanto riguarda la «presunzione» secondo cui i soggetti che erogano servizi connessi all'architettura e all'ingegneria in via continuativa, a titolo professionale e remunerato, siano maggiormente affidabili per la continuità della pratica e dell'aggiornamento professionale, è sufficiente rilevare che una simile presunzione non può essere accolta nel diritto dell'Unione, essendo quest'ultima incompatibile con la giurisprudenza della Corte, esposta al punto 20 della presente sentenza, dalla quale deriva che, qualora un ente sia abilitato in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura nello Stato membro interessato, esso non può vedersi negato il diritto di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico avente ad oggetto la prestazione degli stessi servizi.

27 Infine, occorre aggiungere che il legislatore dell'Unione era sensibile all'importanza, per i candidati e gli offerenti nel settore degli appalti pubblici di servizi e di lavori nonché di taluni appalti pubblici di forniture, di presentare un elevato grado di professionalità. È a tal fine che esso ha previsto, all'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, la possibilità di obbligare le persone giuridiche ad indicare, nell'offerta o nella domanda di partecipazione, il nome e le qualifiche professionali delle persone incaricate di fornire la prestazione per l'appalto di cui trattasi. Per contro, detto legislatore non ha, per lo stesso fine, stabilito alcun trattamento differenziato in ragione della forma giuridica nella quale tali candidati ed offerenti hanno scelto di operare.

28 Per tali ragioni, alla questione sollevata occorre rispondere dichiarando che l'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, letti alla luce del considerando 14 della medesima direttiva, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude, per enti senza scopo di lucro, la possibilità di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tali enti siano abilitati in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

Sulle spese

29 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 (Decima Sezione) dichiara:

L'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 80, paragrafo 2, 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, letti alla luce del considerando 14 della medesima direttiva, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude, per enti senza scopo di lucro, la possibilità di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tali enti siano abilitati in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

Jarukaitis

Juhász

Ilešic

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 giugno 2020.

Il cancelliere

Il presidente della Decima Sezione

A. Calot Escobar