

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA

presentate il 5 maggio 2022(1)

Cause riunite C-68/21 e C-84/21

Iveco Orecchia SpA

contro

APAM Esercizio SpA (C-68/21),

Brescia Trasporti SpA (C-84/21),

con l'intervento di:

Veneta Servizi International Srl unipersonale,

Var Srl,

Di Pinto & Dalessandro SpA,

Bellizzi Srl

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Procedimento pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/25/UE – Articoli 60 e 62 – Specifiche tecniche – Componenti per autobus contrassegnati dal marchio Iveco o equivalenti – Prova dell’equivalenza – Direttiva 2007/46/CE – Articolo 10, paragrafo 2, articolo 19, paragrafo 1, articolo 28, paragrafo 1, e allegato IV – Omologazione CE – Componenti – Necessità che i componenti inclusi in uno degli atti normativi di cui all’allegato IV siano provvisti dell’omologazione CE»

1. In Italia, due imprese pubbliche responsabili della prestazione del servizio di trasporto urbano e interurbano di passeggeri nei rispettivi comuni (Mantova e Brescia) hanno indetto gare d’appalto per la fornitura di ricambi per autobus. I ricambi potevano essere sia originali contrassegnati dal marchio Iveco, al quale corrispondevano i veicoli, sia equivalenti.

2. In seguito all'aggiudicazione degli appalti di fornitura, un'impresa offerente che non era stata selezionata ha proposto due ricorsi nell'ambito dei quali si discute se i «ricambi equivalenti» dovessero essere provvisti di omologazione CE conformemente alla direttiva 2007/46/CE (2).

3. Il Consiglio di Stato (Italia) chiede, anzitutto, se l'omologazione sia necessaria per la fornitura dei ricambi equivalenti oppure se sia sufficiente la presentazione, insieme all'offerta, di una dichiarazione di equivalenza all'originale omologato.

I. Contesto normativo. Diritto dell'Unione

A. Direttiva 2007/46

4. L'articolo 1 («Oggetto») così dispone:

«La presente direttiva stabilisce un quadro armonizzato contenente le disposizioni amministrative e i requisiti tecnici generali necessari per l'omologazione di tutti i veicoli nuovi che rientrano nel suo campo d'applicazione e dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli, al fine di semplificarne l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione all'interno della Comunità.

La presente direttiva stabilisce inoltre disposizioni per la vendita e la messa in circolazione di parti e apparecchiature destinate ai veicoli omologati conformemente alla presente direttiva.

Specifici requisiti tecnici relativi alla costruzione e al funzionamento di veicoli sono stabiliti in applicazione della presente direttiva con atti normativi, il cui elenco tassativo figura nell'allegato IV».

5. L'articolo 2 («Ambito di applicazione») prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica all'omologazione dei veicoli progettati e fabbricati in una o più fasi al fine di essere utilizzati su strada, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche progettati e fabbricati per i suddetti veicoli.

(...)».

6. Ai sensi dell'articolo 3 («Definizioni»):

«Ai fini della presente direttiva e degli atti normativi elencati nell'allegato IV, salvo altrimenti in essi disposto, si intende per:

1) “atto normativo”, una direttiva particolare o un regolamento oppure un regolamento UNECE annesso all’accordo del 1958 riveduto;

2) “direttiva particolare o regolamento” una direttiva o un regolamento elencato nell’allegato IV, parte I. Il termine include anche i rispettivi provvedimenti di esecuzione;

3) “omologazione”, la procedura con cui uno Stato membro certifica che un tipo di veicolo, sistema, componente o entità tecnica è conforme alle pertinenti disposizioni amministrative e prescrizioni tecniche;

4) “omologazione nazionale”, l’omologazione prevista dalla legislazione nazionale di uno Stato membro, la cui validità è limitata al territorio di tale Stato membro;

5) “omologazione CE”, la procedura con cui uno Stato membro certifica che un tipo di veicolo, sistema, componente o entità tecnica è conforme alle disposizioni amministrative e alle prescrizioni tecniche pertinenti della presente direttiva e degli atti normativi elencati negli allegati IV o XI;

(...)

24) “componente”, un dispositivo soggetto alle prescrizioni di un atto normativo e destinato a far parte di un veicolo, il quale può essere omologato indipendentemente dal veicolo qualora l’atto normativo lo preveda espressamente;

(...)».

7. L'articolo 7 («Procedura per l'omologazione CE di sistemi, componenti o entità tecniche») così recita:

«1. Il costruttore presenta la domanda all'autorità di omologazione. Per un tipo di sistema, componente o entità tecnica può essere presentata una sola domanda e in un solo Stato membro. Per ogni tipo da omologare viene presentata una domanda separata.

2. La domanda è accompagnata da una documentazione informativa, il cui contenuto è specificato nelle direttive particolari o nei regolamenti.

(...)».

8. L'articolo 10 («Disposizioni speciali relative ai sistemi, ai componenti o alle entità tecniche») stabilisce quanto segue:

«(...)

2. Gli Stati membri rilasciano un'omologazione CE del componente o dell'entità tecnica per un componente o un'entità tecnica conforme alle informazioni contenute nella documentazione informativa e che soddisfa le prescrizioni tecniche della direttiva particolare o del regolamento pertinenti, come stabilito nell'allegato IV.

(...)».

9. L'articolo 19 («Marchio di omologazione CE») enuncia quanto segue:

«1. Il costruttore di un componente o di un'entità tecnica facente parte o meno di un sistema appone su ciascun componente o entità fabbricati in conformità del tipo omologato il marchio di omologazione CE prescritto dalla direttiva particolare o dal regolamento pertinenti.

2. Qualora il marchio di omologazione CE non sia richiesto, il costruttore appone quantomeno il proprio marchio di fabbrica o commerciale nonché l'indicazione del tipo e/o un numero di identificazione.

3. Il marchio di omologazione CE è conforme all'appendice dell'allegato VII».

10. L'articolo 28 («Vendita e messa in circolazione di componenti ed entità tecniche») così dispone:

«1. Gli Stati membri autorizzano la vendita o la messa in circolazione di componenti o entità tecniche solo se sono conformi alle prescrizioni degli atti normativi pertinenti e debitamente provvisti del marchio di cui all'articolo 19.

(...)».

11. L'articolo 46 («Sanzioni») così recita:

«Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni della presente direttiva e, in particolare, dei divieti di cui all'articolo 31 o derivanti da esso, e degli atti normativi elencati nell'allegato IV, parte I, e adottano tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione. (...)».

12. L'allegato IV («Prescrizioni per l'omologazione CE dei veicoli») si compone di due parti: una contiene l'elenco degli «atti normativi» (direttive particolari e regolamenti) e l'altra, dopo avere definito i regolamenti UNECE [«quelli a cui la Comunità ha aderito in qualità di parte contraente dell'accordo di Ginevra del 1958 riveduto della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite in forza della decisione 97/836/CE del Consiglio (GU L 346 del 17.12.1997, pag. 78) o delle successive decisioni del Consiglio, come previsto all'articolo 3, paragrafo 3, di tale decisione»], ne fornisce l'elenco.

B. Direttiva 2014/25/UE (3)

13. L'articolo 60 («Specifiche tecniche») dispone quanto segue:

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

5. Quando si avvalgono della possibilità di fare riferimento alle specifiche tecniche di cui al paragrafo 3, lettera b), gli enti aggiudicatori non possono respingere un'offerta per il motivo che i lavori, le forniture o i servizi offerti non sono conformi alle specifiche tecniche alle quali hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l'offerente prova, con qualsiasi mezzo adeguato, compresi i mezzi di prova di cui all'articolo 62, che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche.

6. (...)

Nella propria offerta, l'offerente è tenuto a provare con qualunque mezzo adeguato, compresi quelli di cui all'articolo 62, che le forniture, i servizi o i lavori conformi alla norma ottemperino alle prestazioni e ai requisiti funzionali dell'ente aggiudicatore».

14. L'articolo 62 («Relazioni di prova, certificazione e altri mezzi di prova») enuncia quanto segue:

«1. Gli enti aggiudicatori possono esigere che gli operatori economici presentino, come mezzi di prova di conformità ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, una relazione di prova di un organismo di valutazione della conformità o un certificato rilasciato da un organismo di valutazione della conformità.

Gli enti aggiudicatori che richiedono la presentazione di certificati rilasciati da uno specifico organismo di valutazione della conformità accettano anche i certificati rilasciati da altri organismi di valutazione della conformità equivalenti.

(...)

2. Gli enti aggiudicatori accettano altri mezzi di prova appropriati, diversi da quelli di cui al paragrafo 1, quale una documentazione tecnica del fabbricante, se l'operatore economico interessato non aveva accesso a tali certificati o alle relazioni di prova di cui al paragrafo 1, o la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti, a condizione che il mancato accesso non sia attribuibile alla responsabilità dell'operatore economico interessato e purché l'operatore economico interessato dimostri che i lavori, le forniture o i servizi prestati soddisfano i requisiti o i criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione o le condizioni relative all'esecuzione dell'appalto.

(...)).

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

A. Aggiudicazioni controverse

1. Causa C-68/21

15. La APAM Esercizio SpA, impresa operante nel settore del trasporto pubblico urbano e interurbano a Mantova (Italia), ha indetto (4) una gara a procedura aperta per la fornitura biennale di «ricambi nuovi originali Iveco o equivalenti per autobus» (CIG 7602877C91), il cui valore era stimato in EUR 710 000.

16. L'articolo 5.1. («Tipologia di ricambi») del disciplinare distingueva tra:

– «ricambi inerenti la sicurezza del veicolo e la tutela dell'ambiente». Quanto ad essi, «per i componenti soggetti a prove di omologazione insieme al veicolo o come entità tecniche indipendenti, [avrebbero dovuto] essere forniti esclusivamente componenti originali ovvero equivalenti dotati di omologazione di legge previste dalla normativa nazionale (Codice della Strada) e comunitaria (Direttiva 98/14/CEE, Direttiva 2007/46/CE e relativo all. IV)»;

– «ricambi originali (o di primo impianto)»;

– «ricambi equivalenti», definiti come «i pezzi di ricambio (parti componenti, apparecchiature) di qualità equivalente all'originale, ovvero pezzi di almeno pari qualità dei componenti utilizzati per l'assemblaggio del veicolo, prodotti secondo le specifiche tecniche e gli standard di produzione propri del fabbricante del ricambio originale».

17. Tale articolo prevedeva inoltre che «detti ricambi [equivalenti], ai sensi dei Regolamenti comunitari e delle disposizioni di legge in vigore, possono essere fabbricati da qualunque impresa che possa certificare nel rispetto delle normative vigenti (UNICE/ENISO/IEC 17050) in qualunque momento che la qualità dei pezzi di ricambio prodotti corrisponde a quella dei componenti originali usati per l'assemblaggio degli autoveicoli in questione».

18. L'articolo 5.2 («Certificazioni e dichiarazioni») del disciplinare precisava che l'offerente «deve produrre in sede di gara e per ogni ricambio equivalente offerto, la certificazione di conformità o una specifica omologazione del ricambio fornito dalla casa costruttrice e/o da ente omologatore e/o da laboratorio prove certificato secondo la ISO 45000».

19. L'articolo 15 («Documentazione amministrativa») del disciplinare, richiedeva, alla lettera d), «(...) appropriata documentazione tecnica, per ciascun ricambio equivalente offerto, corredata da: (...) certificato di omologazione del prodotto, ove obbligatoria, rilasciata dal produttore del ricambio equivalente offerto; attestazione di equivalenza del prodotto fornito rispetto al corrispondente prodotto originale (o di primo impianto) in termini di perfetta intercambiabilità, senza dover ricorrere ad alcun adattamento, del ricambio del complessivo o del sistema, sul quale dovrà essere montato e caratteristiche prestazionali atte ad assicurare una regolare funzionalità e sicurezza dello stesso sul sistema, nonché una pari durata in esercizio, rilasciata dal produttore del ricambio equivalente offerto».

20. Alla gara partecipavano tre imprese, tra cui la Iveco Orecchia e la Veneta Servizi International Srl unipersonale, alla quale veniva aggiudicato l'appalto.

2. Causa C-84/21

21. La Brescia Trasporti SpA, impresa operante nel settore del trasporto pubblico urbano e interurbano a Brescia (Italia), ha indetto (5) una procedura di aggiudicazione, del valore stimato a base d'asta pari ad EUR 2 100 000, per «la fornitura di ricambi autobus marca Iveco e con motore Iveco – CIG 7680570EDB».

22. L'articolo 1 («Definizioni tecniche») del documento contenente le specifiche tecniche della procedura di gara menzionava tre tipi di ricambi: «ricambi originali», «ricambi originali nella prassi definiti "di primo impianto"» e «pezzi di ricambio di qualità equivalente».

23. Ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo 1, «[i] pezzi di ricambio di qualità equivalente all'originale sono pezzi di almeno pari qualità dei componenti utilizzati per l'assemblaggio del veicolo, prodotti secondo le specifiche tecniche e gli standard di produzione propri del fabbricante del ricambio».

24. L'articolo 2 [«Caratteristiche dei ricambi oggetto di fornitura (...)»] del medesimo documento richiedeva che il concorrente, per ciascun ricambio, indicasse se intendeva fornirne uno originale, di primo impianto o equivalente.

25. L'articolo 3 («Documentazione da allegare all'offerta»), per quanto riguarda i «ricambi di qualità equivalente» richiedeva che l'offerta fosse corredata, a pena di esclusione, da una «[c]ertificazione del costruttore del ricambio che, per ciascun ricambio, attesti:

– che i ricambi sono di qualità sufficientemente elevata, in modo che il loro uso non comprometta la reputazione della rete autorizzata;

– la perfetta intercambiabilità con i ricambi originali (...) senza dover ricorrere ad alcun adattamento del ricambio, del complessivo o del sistema su cui deve essere montato (...)».

26. L'articolo 3 aggiungeva che «[i]l fornitore dovrà inoltre fornire il certificato di omologazione del prodotto, ove obbligatorio. Per quanto concerne le guarnizioni frenanti, i dischi freni ed i tamburi il fornitore dovrà presentare, oltre a quanto sopra, il certificato attestante l'omologazione comunitaria ECE R90».

27. Alla gara partecipavano la Iveco Orecchia e la VAR Srl, alla quale veniva aggiudicato l'appalto.

B. Procedimenti nazionali e questione pregiudiziale

28. La Iveco Orecchia ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – sezione staccata di Brescia le due decisioni di aggiudicazione, deducendo, in sostanza, che:

- gli aggiudicatari non avevano dimostrato, mediante una certificazione o con altri mezzi, l'omologazione dei componenti richiesta dai documenti dell'appalto e dalla normativa in materia;

- in subordine, le condizioni della gara erano illegittime, se interpretate nel senso che non richiedevano, ove obbligatoria, la presentazione di un certificato di omologazione rilasciato da un'autorità competente o, in ogni caso, la prova dell'esistenza di tale omologazione.

29. Il giudice di primo grado ha respinto i due ricorsi della Iveco Orecchia con sentenze del 25 giugno e del 26 agosto 2019, contro le quali detta società ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (6).

30. Secondo il Consiglio di Stato (7):

- i ricambi originali Iveco, oggetto dell'appalto di fornitura, sono omologati unitamente al veicolo;

- la vendita di ricambi soggetti ad omologazione, soprattutto se possono compromettere la sicurezza dei veicoli o le prestazioni ambientali, è consentita solo se gli stessi sono stati omologati ed autorizzati dall'autorità di omologazione;

- l'allegato IV della direttiva 2007/46 contiene l'elenco specifico e dettagliato delle categorie di componenti per le quali esiste una normativa pertinente e specifica sull'omologazione;

- la specifica tecnica richiedeva il certificato di omologazione, ove obbligatorio (8);

- occorre stabilire, alla luce di questi fattori, se sia necessaria l'omologazione per i componenti non originali realizzati da un produttore di tali componenti;

- la disciplina applicabile, vale a dire la direttiva 2007/46 e le norme nazionali di recepimento, sembra sottoporre ai medesimi obblighi di omologazione i costruttori dei veicoli (i quali omologano questi ultimi complessivamente e, così facendo, omologano automaticamente anche ciascuna delle loro parti) e i produttori di componenti;

- pertanto, se una parte o componente ricade in un atto normativo (contemplato nell'allegato IV della direttiva 2007/46), potrebbe essere commercializzata solo se previamente omologata;

- tuttavia, si potrebbe anche sostenere, come prospettato dalle imprese appellate, che le offerte aventi ad oggetto i ricambi rientranti nelle tipologie di cui al menzionato allegato IV, realizzati da soggetti autonomi dal costruttore del veicolo, non devono essere anch'esse obbligatoriamente corredate da documentazione tecnica che comprovi che gli stessi sono stati assoggettati alle medesime prove alle quali devono essere sottoposte le componenti originali omologate. In quest'ottica, potrebbe risultare sufficiente, in alternativa a tale documentazione, anche una generica attestazione di equivalenza che dichiari la conformità del ricambio alle specifiche tecniche previste dal capitolato di gara e la corrispondenza delle soluzioni proposte a quanto ivi richiesto.

31. In tale contesto, il Consiglio di Stato solleva due questioni pregiudiziali, di cui esaminerò solo la prima, come indicato dalla Corte. Detta questione è del seguente tenore:

«Se sia conforme al diritto europeo – e, in particolare, alle previsioni della direttiva 2007/46/CE (di cui agli articoli 10, 19 e 28 della detta direttiva comunitaria), nonché ai principi di parità di trattamento ed imparzialità, di piena concorrenzialità e buon andamento dell'azione amministrativa – che, con specifico riferimento alla fornitura mediante appalto pubblico di componenti di ricambio per autobus destinati al servizio pubblico, sia consentito alla Stazione appaltante accettare componenti di ricambio destinate ad un determinato veicolo, realizzate da un fabbricante diverso dal costruttore del veicolo, quindi non omologate unitamente al veicolo, rientranti in una delle tipologie di componenti contemplate dalle normative tecniche elencate nell'allegato IV della su indicata direttiva (Elenco delle prescrizioni per l'omologazione CE dei veicoli) ed offerte in gara senza il corredo del certificato di omologazione e senza alcuna notizia sull'effettiva omologazione ed anzi sul presupposto che l'omologazione non sarebbe necessaria, risultando sufficiente solo una dichiarazione di equivalenza all'originale omologato resa dall'offerente».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

32. Le domande di pronuncia pregiudiziale sono pervenute presso la cancelleria della Corte, rispettivamente, il 3 e l'11 febbraio 2021.

33. Hanno presentato osservazioni scritte la Iveco Orecchia, la Brescia Trasporti SpA, la Var Srl, la Veneta Servizi International Srl unipersonale, la Di Pinto & Dalessandro SpA, la APAM Esercizio SpA, il governo italiano e la Commissione europea. Tutte le suddette parti, ad eccezione della Di Pinto & Dalessandro SpA, sono intervenute all'udienza tenutasi il 10 marzo 2022.

IV. Valutazione

A. Osservazioni preliminari

34. Sebbene il giudice del rinvio chieda unicamente l'interpretazione degli articoli 10, 19 e 28 della direttiva 2007/46, non si può ignorare che le controversie vertono su appalti di forniture che sono stati aggiudicati tramite una procedura soggetta alle prescrizioni della direttiva 2014/25.

35. Infatti, come rilevato dalla Commissione e come è stato evidenziato in udienza, gli appalti controversi sono stati aggiudicati da due enti che operano nel settore dei trasporti urbani e interurbani, il cui regime è stabilito dalla direttiva 2014/25.

36. Sia le ordinanze di rinvio che alcune delle osservazioni scritte richiamano la direttiva 2014/24/UE (9). Ritengo, tuttavia, che non sia questa la normativa di riferimento appropriata.

37. Ribadisco che l'oggetto degli appalti di cui ai bandi di gara era, nei presenti procedimenti, la fornitura di ricambi per autobus nell'ambito della prestazione del servizio di trasporto pubblico. Tali appalti sono soggetti alla direttiva 2014/25, in quanto strumentali alle «attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto (...) mediante autobus», alle quali fa riferimento l'articolo 11 della stessa.

38. I servizi di trasporto sono espressamente inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/25, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva.

39. Ad ogni modo, gli articoli della direttiva 2014/25 applicabili al caso di specie (articoli 60 e 62) sono equiparabili a quelli corrispondenti della direttiva 2014/24 (articoli 42 e 44).

B. Sulla prima questione pregiudiziale

40. Il dubbio del Consiglio di Stato ha profili ben definiti: si chiede se un'amministrazione aggiudicatrice possa accettare componenti di ricambio per autobus quando, cumulativamente:

- tali componenti corrispondano a una delle categorie di cui all'allegato IV della direttiva 2007/46;

- siano stati fabbricati da un produttore diverso dal costruttore dell'autobus, vale a dire non omologati unitamente a quest'ultimo;

- non siano corredati dal certificato di omologazione né da alcun'altra indicazione relativa alla loro effettiva omologazione, sul presupposto che detta omologazione non sia necessaria e sia sufficiente una dichiarazione di equivalenza (al componente originale) resa dall'offerente stesso.

41. Per rispondere a tale dubbio, esaminerò, in primo luogo, le norme dell'Unione concernenti l'omologazione dei veicoli a motore, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a detti veicoli. Analizzerò poi le differenze tra l'omologazione e l'equivalenza ed esporrò infine l'incidenza sui presenti procedimenti della direttiva 2014/25.

1. Omologazione dei veicoli e dei loro componenti

42. La direttiva 2007/46 è intesa a «sostituire i sistemi di omologazione degli Stati membri con un'ideale procedura comunitaria basata sul principio dell'armonizzazione totale» (10).

43. L'articolo 1 della direttiva 2007/46, nel definire l'oggetto della stessa, menziona l'istituzione di «un quadro armonizzato contenente le disposizioni amministrative e i requisiti tecnici generali necessari per l'omologazione» non solo dei veicoli nuovi che rientrano nel suo campo d'applicazione, ma altresì dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli.

44. In tale quadro sono stabilite «(...) disposizioni per la vendita e la messa in circolazione di parti e apparecchiature destinate ai veicoli omologati conformemente [a detta] direttiva».

45. La direttiva 2007/46 conia la nozione di «omologazione per tipo» (11), diversa dall'omologazione individuale. L'omologazione per tipo può essere «nazionale», la cui validità è limitata al territorio di uno Stato membro, oppure «omologazione CE». Quest'ultima certifica la conformità «alle disposizioni amministrative e alle prescrizioni tecniche pertinenti della (...) direttiva e degli atti normativi elencati negli allegati IV o XI» (12).

46. La questione pregiudiziale si riferisce, come ho già rilevato, solo alle categorie di componenti (13) che figurano negli atti normativi (14) elencati nell'allegato IV della direttiva 2007/46.

47. L'omologazione CE dei componenti può essere effettuata unitamente al veicolo nuovo, oppure in modo indipendente (15). Ai sensi dell'articolo 3, punto 24, della direttiva 2007/46, un componente destinato a far parte di un veicolo può essere omologato indipendentemente da quest'ultimo.

48. L'omologazione CE dei componenti indipendenti è effettuata secondo una procedura disciplinata dall'articolo 7 della direttiva 2007/46 e le cui disposizioni specifiche sono previste dall'articolo 10. Ai sensi del paragrafo 2 di quest'ultimo, «[g]li Stati membri rilasciano un'omologazione CE del componente (...) che soddisfa le prescrizioni tecniche della direttiva particolare o del regolamento pertinenti, come stabilito nell'allegato IV».

49. Ancorché non con tutta la chiarezza auspicabile, dagli articoli 10, paragrafo 2, 19 e 28, paragrafo 1, della direttiva 2007/46 si evince che i componenti del veicolo elencati nell'allegato IV della stessa sono, in linea di principio, soggetti ad omologazione.

50. È significativo infatti che, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2007/46, gli Stati membri possano autorizzare solo la vendita o la messa in circolazione di componenti omologati. Si intendono come tali i componenti «conformi alle prescrizioni degli atti normativi pertinenti [quelli elencati nell'allegato IV] e debitamente provvisti del marchio di cui all'articolo 19».

51. Per accertare che i componenti (originali o meno) di un veicolo siano conformi ai requisiti tecnici stabiliti dagli atti normativi di cui all'allegato IV, lo strumento scelto dalla direttiva 2007/46 è, per l'appunto, l'omologazione, e nessun altro. A mio avviso, è questa l'interpretazione più appropriata dell'articolo 10, paragrafo 2, di tale direttiva, letto alla luce degli atti normativi ai quali rinvia l'allegato IV della stessa.

52. Tuttavia, può accadere (come ha rilevato la VAR nelle sue osservazioni scritte e come hanno confermato la Commissione e il governo italiano in udienza) che, in base ai suddetti atti normativi, un componente, in particolare, sia esente dall'omologazione richiesta. In tal caso non è obbligatorio produrre il certificato di omologazione, che risulta ineludibile per gli altri componenti indicati nell'elenco di cui all'allegato IV.

53. Tale eventualità è contemplata dall'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2007/46: «[q]ualora il marchio di omologazione CE non sia richiesto, il costruttore [del componente] appone quantomeno il proprio marchio di fabbrica o commerciale nonché l'indicazione del tipo e/o un numero di identificazione».

54. Pertanto, fatta salva tale circostanza, i componenti contemplati da uno degli atti normativi di cui all'allegato IV della direttiva 2007/46 non possono essere immessi in commercio se non hanno prima ottenuto l'omologazione CE. Senza di essa, ripeto, la loro vendita e messa in circolazione non è autorizzata.

55. Tale requisito è connesso ad imperativi di sicurezza per il traffico dei veicoli, in considerazione dei quali è richiesta l'omologazione dei pezzi di ricambio (ma non di tutti) (16). L'omologazione CE diviene in tal modo un prerequisito di idoneità che riguarda non solo i canali di introduzione tramite appalti pubblici, bensì qualsiasi modalità di immissione in commercio.

56. Il fatto che i componenti siano fabbricati dal titolare del marchio o da un produttore di pezzi di ricambio è irrilevante, al pari della circostanza che essi siano destinati ad essere installati su un veicolo nuovo o su uno usato. Non si può quindi parlare di una discriminazione a danno dei produttori di ricambi equivalenti: quando si tratta di componenti soggetti ad omologazione CE, sia quelli equivalenti che quelli originali sono sottoposti al medesimo regime (17).

57. Ciò premesso, in risposta alla prima parte della prima questione pregiudiziale, si deve dichiarare che:

– in linea di principio, un'amministrazione aggiudicatrice non può accettare, in mancanza del certificato di omologazione, componenti di ricambio contemplati dagli atti normativi indicati nell'elenco di cui all'allegato IV della direttiva 2007/46, se tali atti richiedono l'omologazione per detti componenti;

- spetta al giudice del rinvio accertare, in considerazione dei componenti specifici che sono stati oggetto della gara d'appalto, se essi fossero soggetti ad omologazione obbligatoria ai sensi dei menzionati atti normativi.

2. Omologazione ed equivalenza

58. Nella seconda parte della prima questione, il giudice del rinvio chiede se, nell'ipotesi da esso menzionata, sia sufficiente una dichiarazione di equivalenza all'originale omologato resa dall'offerente stesso.

59. Le nozioni di omologazione e di equivalenza hanno significati propri, non coincidenti:

- l'omologazione è una tecnica di controllo, attuata da un'autorità, da un organismo o da un ente sotto la loro egida, con la quale si certifica che un veicolo (o, nel caso di specie, i suoi componenti) è conforme a determinate prescrizioni normative e a taluni requisiti tecnici;

- la (dichiarazione di) equivalenza si limita alla comparazione oggettiva di determinati prodotti, precedentemente omologati o meno.

60. L'omologazione è, come ho già anticipato, un requisito per l'immissione in commercio di componenti del veicolo che devono essere conformi a specifiche tecniche molto dettagliate. Essa si fonda su esigenze imperative di sicurezza, ineludibili quando si tratti della circolazione di veicoli sulla pubblica via.

61. L'equivalenza (nella fattispecie, di ricambi di produttori diversi, che svolgono la medesima funzione) riguarda piuttosto le caratteristiche, analoghe o diverse, dei prodotti messi a confronto.

62. Le prove dell'una e dell'altra condizione non sono intercambiabili. Un componente omologato può non essere equivalente a quello richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice e, all'inverso, un componente non omologato può essere materialmente equivalente a quelli originali previsti nelle specifiche tecniche della gara d'appalto.

63. Si potrebbe pensare che, se due ricambi, uno omologato e l'altro no, sono di qualità equivalente e intercambiabili, è perché entrambi soddisfano i requisiti tecnici per superare il controllo di omologazione. Tuttavia, non mi sembra che la direttiva 2007/46 autorizzi siffatta presunzione. Quando sono in gioco la sicurezza stradale e la tutela dell'ambiente, è necessario il controllo da parte di un terzo (l'autorità o l'organismo che effettua l'omologazione conformemente a procedure e prove specifiche) per ogni prototipo, salvo che un atto normativo lo consideri non necessario.

64. A mio avviso, i componenti di ricambio non sono esenti dal controllo di omologazione (e soggetti esclusivamente alla dichiarazione di equivalenza) per il solo fatto che devono essere montati su un veicolo usato. La circostanza che essi siano destinati ad essere incorporati in tale veicolo (per definizione, a posteriori) non li rende automaticamente più sicuri, come sembrano ritenere alcune delle parti della controversia.

65. Le disposizioni che disciplinavano le due aggiudicazioni controverse nei presenti procedimenti si atenevano al seguente criterio: per i ricambi equivalenti soggetti ad omologazione, l'offerente doveva presentare, a pena di esclusione della sua offerta, il certificato di omologazione.

66. In relazione a tale specifico tipo di ricambi non può quindi ammettersi, in alternativa alla produzione dei certificati di omologazione, una mera dichiarazione unilaterale dell'offerente che attesti l'equivalenza dei ricambi ai componenti originali.

67. Pertanto, per quanto riguarda i componenti di ricambio soggetti ad omologazione obbligatoria, non è sufficiente la dichiarazione di equivalenza all'originale omologato resa dall'offerente.

68. Resta da esaminare se tale interpretazione della direttiva 2007/46 sia compatibile con i principi e le disposizioni della direttiva 2014/25.

3. Incidenza della direttiva 2014/25

69. Gli enti aggiudicatori devono definire, nei capitolati d'oneri che pubblicano, le caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture che intendono acquistare nell'ambito degli appalti pubblici. Fra tali caratteristiche possono rientrare quelle corrispondenti alle «specifiche tecniche» dei prodotti o servizi interessati.

70. Come ho rilevato a suo tempo, «[l]a descrizione distorta di tali specifiche tecniche può comportare, quanto meno, un'importante "barriera all'ingresso" per taluni offerenti e, in casi estremi, predeterminare (anche in modo fraudolento) la scelta finale dell'aggiudicatario, se vengono indicate caratteristiche di prodotti o servizi che solo quest'ultimo è in grado di offrire» (18).

71. La preoccupazione di impedire tali pratiche irregolari e di «permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza» hanno indotto il legislatore dell'Unione ad adottare disposizioni normative in materia che consentano di «presentare offerte che riflettono la varietà delle soluzioni tecniche, delle norme e delle specifiche tecniche prevalenti sul mercato, tra cui quelle definite sulla base dei criteri in materia di prestazione legati al ciclo di vita e alla sostenibilità del processo di produzione di lavori, forniture e servizi» (19).

72. Tale proposito si riflette nell'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2014/25: «[l]e specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non comportano la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza».

73. Pertanto, di norma, «le specifiche tecniche dovrebbero essere redatte in modo da evitare di restringere artificialmente la concorrenza mediante requisiti che favoriscono uno specifico operatore economico in quanto rispecchiano le principali caratteristiche delle forniture, dei servizi o dei lavori da esso abitualmente offerti. Se le specifiche tecniche vengono fissate in termini di requisiti funzionali e in materia di prestazioni, dovrebbe essere possibile, in genere, raggiungere tale obiettivo nel miglior modo possibile» (20).

74. Eccezionalmente, tuttavia, l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva 2014/25 consente di fare «riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica». Ma tale possibilità, che favorisce taluni produttori, viene attenuata imponendo che il riferimento sia sempre accompagnato dall'espressione «o equivalente» (21).

75. Coerentemente con i principi di cui all'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2014/25, il paragrafo 5 del medesimo articolo e l'articolo 62, paragrafo 2, disciplinano la possibilità di provare la conformità alle specifiche tecniche, quando occorre dimostrare l'equivalenza dei ricambi, in modo aperto e flessibile, «il che significa che è autorizzato l'impiego di qualsiasi mezzo appropriato» (22).

76. Nel caso di specie, gli appalti avevano ad oggetto la fornitura di ricambi, che potevano essere originali Iveco o equivalenti. Orbene, se si trattava di ricambi soggetti al requisito dell'omologazione, il certificato che attestava quest'ultima era imprescindibile, dato che, in assenza dello stesso, tali ricambi (originali o equivalenti) non potevano essere offerti da un concorrente, in quanto privi di un requisito ineludibile per la loro commercializzazione.

77. La direttiva 2014/25 disciplina la prova delle specifiche tecniche senza fare riferimento all'omologazione dei beni oggetto della fornitura. È logico che sia così, poiché il requisito dell'omologazione dipende dal tipo di fornitura da acquistare (23) e i settori interessati da detta direttiva sono molto eterogenei.

78. Orbene, la direttiva 2014/25, pur essendo ispirata all'obiettivo di una maggiore apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, non può prescindere dalle esigenze imperative imposte da altre norme del diritto dell'Unione.

79. Ciò è riconosciuto dal considerando 56 della direttiva 2014/25: «[n]essuna disposizione della (...) direttiva dovrebbe vietare di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela (...) della sicurezza (...), della salute, della vita umana e animale o alla preservazione dei vegetali o altre misure ambientali».

80. Pertanto, la direttiva 2014/25 non «dovrebbe vietare» l'applicazione della direttiva 2007/46, nella misura in cui essa tenda a «(...) garantire un elevato livello di sicurezza stradale, protezione della salute, protezione dell'ambiente, efficienza energetica e protezione contro gli usi non autorizzati» (24). Se la direttiva 2007/46 richiede, proprio in considerazione di detti obiettivi, l'omologazione di taluni ricambi per veicoli, tale requisito diviene imprescindibile e non può essere eluso richiamandosi alla direttiva 2014/25.

81. Come afferma la Commissione (25), a tale criterio si ispirano altre norme relative al funzionamento del mercato interno, mediante le quali il legislatore dell'Unione ha sottolineato la prevalenza della *lex specialis* (quale, ad esempio, quella che disciplina la circolazione dei veicoli a motore) sulle disposizioni generali in materia di libera circolazione delle merci.

82. Ad ogni modo, l'obbligo di omologare i ricambi non è incompatibile con l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Per tutelarla, l'articolo 38, paragrafo 1, della direttiva 2007/46 facilita l'accesso alla produzione di componenti indipendenti ai concorrenti del costruttore del veicolo. Quest'ultimo deve mettere a loro disposizione i dati pertinenti, «compresi, se del caso, i disegni specificamente elencati nell'allegato o nell'appendice di un atto normativo, che sono necessar[i] per l'omologazione CE di componenti».

V. Conclusione

83. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale del Consiglio di Stato (Italia) nei seguenti termini:

«Gli articoli 10, paragrafo 2, 19, paragrafo 1, e 28, paragrafo 1, della direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, devono essere interpretati nel senso che, qualora nella procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura di componenti di ricambio per autobus destinati al servizio di trasporto pubblico sia consentita l'offerta di ricambi equivalenti la cui omologazione sia richiesta da uno degli atti normativi di cui all'allegato IV della menzionata direttiva, gli offerenti devono produrre il certificato di omologazione CE e non è sufficiente, a tal fine, che essi presentino solo una dichiarazione di equivalenza».

2 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli («direttiva quadro») (GU 2007, L 263, pag. 1). Tale direttiva è stata sostituita dal regolamento (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 e abroga la direttiva 2007/46/CE (GU 2018, L 151, pag. 1). Il regolamento 2018/858 non è applicabile, *ratione temporis*, alle presenti controversie.

3 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243).

4 Bando di gara pubblicato nel supplemento della GU dedicato agli appalti pubblici europei del 21 agosto 2018 (riferimento 2018/S 159-365946).

5 Bando di gara pubblicato nel supplemento della GU dedicato agli appalti pubblici europei del martedì 13 novembre 2018 (riferimento 2018/S 218-500319).

6 Con la sentenza del 26 agosto 2019, il giudice di primo grado ha respinto il primo motivo di ricorso della Iveco Orecchia in quanto, tra l'altro, essa non aveva specificamente indicato quali ricambi offerti dalla Brescia Trasporti SpA dovessero essere provvisti del certificato di omologazione.

7 Punti VIII.1, VIII.2 e VIII.4 delle due ordinanze di rinvio.

8 Secondo l'ordinanza di rinvio nella causa C-84/21, «nella gara oggetto di controversia, la specifica tecnica richiedeva il certificato di omologazione, ove obbligatorio e per i dischi freno e tamburi equivalenti rinviava espressamente all'articolo 34 della direttiva 2007/46/CE (che a sua volta rinvia ai regolamenti UNECE prescritti ai fini dell'omologazione CE)».

9 Direttiva 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).

10 Considerando 2.

11 «[L]a procedura con cui uno Stato membro certifica che un tipo di veicolo, sistema, componente o entità tecnica è conforme alle pertinenti disposizioni amministrative e prescrizioni tecniche».

12 Articolo 3, punto 5, della direttiva 2007/46.

13 Sono pertanto esclusi i sistemi e le entità tecniche.

14 L'articolo 3, punto 1, della direttiva 2007/46 definisce l'«atto normativo» come «una direttiva particolare o un regolamento oppure un regolamento UNECE [Commissione economica per l'Europa] annesso all'accordo del 1958 riveduto» [«a cui la Comunità ha aderito in qualità di parte contraente dell'accordo di Ginevra del 1958 riveduto della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite in

forza della decisione 97/836/CE del Consiglio» (parte II dell'allegato IV della direttiva quadro)]. Ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2007/46, «[i] regolamenti UNECE ai quali la Comunità ha aderito e che sono elencati nell'allegato IV, parte I, (...) fanno parte dell'omologazione CE di un veicolo allo stesso modo delle direttive particolari o dei regolamenti».

15 Nei presenti procedimenti, i componenti di ricambio per autobus non sono omologati unitamente al veicolo, bensì separatamente.

16 Per tale motivo, l'articolo 46 della direttiva 2007/46 impone agli Stati membri di determinare «le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni della presente direttiva (...) e degli atti normativi elencati nell'allegato IV, parte I, e [di adottare] tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione».

17 Nelle sue osservazioni scritte (pag. 15 della versione originale in lingua italiana), la VAR precisa che «(...) non ha mai sostenuto (...) che l'omologazione di un ricambio equivalente ad un componente soggetto ad omologazione obbligatoria “non sarebbe necessaria”, né che in tale caso l'omologazione sarebbe surrogata da una “dichiarazione di equivalenza dell'originale omologato resa dall'offerente”».

18 Conclusioni nella causa VAR e ATM (C-14/17, EU:C:2018:135, paragrafo 2).

19 Considerando 83 della direttiva 2014/25.

20 Ibidem.

21 Ai paragrafi 33 e segg. delle conclusioni nella causa VAR e ATM (C-14/17, EU:C:2018:135) ho esaminato più diffusamente la giurisprudenza della Corte relativa all'«inclusione, nei bandi di gara o nei relativi disciplinari, di specifiche tecniche che fanno riferimento a un marchio specifico».

22 Sentenza del 12 luglio 2018, VAR e ATM (C-14/17, EU:C:2018:568, punto 33).

23 In molti appalti di forniture non esistono norme dell'Unione che disciplinino l'omologazione dei prodotti. Nei presenti procedimenti, al contrario, dal momento che i bandi di gara riguardavano ricambi per veicoli oggetto di un quadro armonizzato, si applica una normativa rigorosa che prevede l'omologazione, salvo che il corrispondente atto normativo di cui all'allegato IV della direttiva 2007/46 la escluda per alcuni di essi.

24 Considerando 3 della direttiva 2007/46.