Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

31 marzo 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Applicabilità ad una situazione puramente interna – Articolo 58, paragrafi 1 e 4 – Criteri di selezione – Capacità tecniche e professionali degli offerenti – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 – Articolo 8, paragrafo 3 – Misure di controllo – Facoltà delle autorità nazionali preposte alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione di valutare in modo diverso la procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico»

Nella causa C-195/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit, Bulgaria), con decisione del 26 marzo 2021, pervenuta in cancelleria il 26 marzo 2021, nel procedimento

LB

contro

Smetna palata na Republika Bulgaria,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da N. Jääskinen, presidente di sezione, M. Safjan e M. Gavalec (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per LB, da A.S. Aslanyan, advokat;

– per la Smetna palata na Republika Bulgaria, da T. Tsvetkov e D.A. Dimitrova, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Wils, J. Baquero Cruz, P. Ondrůšek e D. Drambozova, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il bulgaro.

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 dell'articolo 58, paragrafo 4, 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), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2017/2365 della Commissione, del 18 dicembre 2017 (GU 2017, L 337, pag. 19) (in prosieguo: la «direttiva 2014/24»), dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), nonché dei principi della certezza del diritto e di effettività.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra LB e la Smetna palata na Republika Bulgaria (Corte dei conti della Repubblica di Bulgaria; in prosieguo: la «Corte dei conti») in merito a una sanzione amministrativa che quest'ultima ha inflitto a LB a causa di irregolarità commesse nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 2988/95

3 Il regolamento 2988/95 è composto da tre titoli, il titolo I, rubricato «Principi generali» (articoli da 1 a 3), il titolo II, rubricato «Misure e sanzioni amministrative» (articoli da 4 a 7), e il titolo III, rubricato «Controlli» (articoli da 8 a 11).

4 L'articolo 8, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento così dispone:

«2. Le misure di controllo sono adeguate alle specificità di ciascun settore e sono proporzionate agli obiettivi perseguiti. Esse tengono conto delle prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri e sono stabilite in modo tale da non dar luogo a vincoli economici e a costi amministrativi eccessivi.

La natura e la frequenza dei controlli e delle verifiche in loco che gli Stati membri debbono eseguire, nonché le relative modalità della loro esecuzione sono stabilite, se del caso, dalle normative settoriali, al fine di garantire l'applicazione uniforme ed efficace delle normative in questione e, in particolare, di prevenire ed individuare le irregolarità.

3. Le normative settoriali contengono le disposizioni necessarie per assicurare un controllo equivalente mediante il ravvicinamento delle procedure e dei metodi di controllo».

Regolamento (UE) n. 1303/2013

5 I considerando 43 e 122 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320), enunciano quanto segue:

«(43) Al fine di garantire dispositivi di controllo proporzionati e di salvaguardare il valore aggiunto degli strumenti finanziari, i destinatari finali non dovrebbero essere dissuasi da eccessivi oneri amministrativi. (...)

(...)

(122) (...) Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, dovrebbero essere introdotte norme specifiche per la diminuzione del rischio di sovrapposizione tra audit di una stessa operazione da parte di diverse istituzioni, segnatamente la Corte dei conti europea, la Commissione e l'autorità di audit».

6 L'articolo 2 di tale regolamento, rubricato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

(...)

36) "irregolarità": qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei [fondi strutturali e di investimento europei (in prosieguo: i «fondi SIE»)] che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione.

(...)».

Direttiva 2014/24

7 L'articolo 1 della direttiva 2014/24, rubricato «Oggetto e ambito di applicazione», al paragrafo 1 così dispone:

«La presente direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4».

8 L'articolo 4 di tale direttiva, rubricato «Importi delle soglie», recita come segue:

«La presente direttiva si applica agli appalti con un importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari o superiore alle soglie seguenti:

a) 5 548 000 EUR per gli appalti pubblici di lavori;

(...)».

9 L'articolo 18 di detta direttiva, rubricato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«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».

10 L'articolo 58 della direttiva 2014/24, rubricato «Criteri di selezione», recita come segue:

«1. I criteri di selezione possono riguardare:

a) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale;

b) capacità economica e finanziaria;

c) capacità tecniche e professionali.

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

(...)

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

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

Nelle procedure d'appalto per forniture che necessitano di lavori di posa in opera o di installazione, servizi o lavori, la capacità professionale degli operatori economici di fornire tali servizi o di eseguire l'installazione o i lavori può essere valutata con riferimento alla loro competenza, efficienza, esperienza e affidabilità.

(...)».

11 Ai sensi dell'articolo 67 di tale direttiva, rubricato «Criteri di aggiudicazione dell'appalto»:

«1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di taluni servizi, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione Tra tali criteri possono rientrare ad esempio:

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, e la commercializzazione e relative condizioni;

b) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto; o

(...)».

Diritto bulgaro

Legge sugli appalti pubblici

12 L'articolo 1, paragrafo 1, dello Zakon za obshtestvenite porachki (legge sugli appalti pubblici, DV n. 13, del 16 febbraio 2016), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»), prevede quanto segue:

«La presente legge stabilisce le condizioni e le modalità di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture o di servizi e lo svolgimento di concorsi di progettazione organizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici allo scopo di garantire l'efficace allocazione:

(...)

2. delle risorse concesse nell'ambito dei fondi e programmi europei;

(...)».

13 L'articolo 2 di tale legge così dispone:

«(1) Gli appalti pubblici sono aggiudicati in conformità ai principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare ai principi di libera circolazione delle merci, di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di reciproco riconoscimento, nonché ai principi che ne derivano:

1. l'uguaglianza e il divieto di qualsiasi discriminazione;

2. la libera concorrenza;

3. la proporzionalità;

4. la pubblicità e la trasparenza.

(2) Per l'aggiudicazione di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici non sono autorizzate a limitare la concorrenza imponendo condizioni o requisiti che comportano un vantaggio indebito o limitano in modo ingiustificato l'accesso di operatori economici agli appalti pubblici, e che non sono proporzionati all'oggetto, al valore, alla complessità, al quantitativo o all'entità dell'appalto pubblico.

(...)».

14 Ai sensi dell'articolo 59 di tale legge:

«(1) L'amministrazione aggiudicatrice può stabilire criteri di selezione per i candidati o gli offerenti in relazione:

(...)

3. alle capacità tecniche e professionali.

(2) Le amministrazioni aggiudicatrici possono applicare, nei confronti dei candidati o degli offerenti, soltanto i criteri di selezione previsti dalla presente legge che sono necessari ad accertare la loro capacità di eseguire l'appalto. I criteri stabiliti devono essere conformi all'oggetto, al valore, all'entità e alla complessità dell'appalto. Quando l'appalto è suddiviso in lotti, i criteri di selezione di ciascun lotto devono tener conto dell'oggetto, del valore, dell'entità e della complessità del lotto in questione.

(...)».

15 L'articolo 247, paragrafo 1, della stessa legge così recita:

«L'amministrazione aggiudicatrice che viola il divieto di cui all'articolo 2, paragrafo 2, all'articolo 11, paragrafo 5, all'articolo 16, all'articolo 21, paragrafi 14, 15 o 17, all'articolo 149, paragrafo 8, o all'articolo 150, paragrafo 4, è punita con una sanzione pecuniaria pari al 2% del valore del contratto concluso, compresa l'IVA, ma con una soglia massima di10 000 [lev bulgari (BGN) (circa EUR 5 100)].

(...)».

16 L'articolo 260, paragrafi 1 e 2, della legge sugli appalti pubblici dispone quanto segue:

«(1) Gli atti di accertamento delle infrazioni ai sensi della presente legge, effettuati da organi della Corte dei conti, sono emessi da revisori autorizzati entro il termine di sei mesi a decorrere dalla data di individuazione dell'autore, senza che tale termine possa superare tre anni a decorrere dalla commissione dell'infrazione.

(2) Le decisioni che irrogano sanzioni amministrative sono adottate dal presidente della Corte dei conti o da funzionari autorizzati da quest'ultimo».

17 Il paragrafo 3 delle «disposizioni complementari» della legge sugli appalti pubblici prevede che tale legge introduca i requisiti stabiliti dalla direttiva 2014/24.

Legge sui fondi europei

18 L'articolo 49, paragrafo 2, dello Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (legge sulla gestione delle risorse dei fondi strutturali e d'investimento europei, DV n. 101, del 22 dicembre 2015), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sui fondi europei»), dispone quanto segue:

«Per la designazione dell'aggiudicatario per le attività connesse a lavori, servizi e/o forniture di merci oggetto di un appalto pubblico ai sensi della legge sugli appalti pubblici, le disposizioni contenute:

1. nella legge sugli appalti pubblici – qualora il beneficiario sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi di detta legge;

(...) trovano applicazione (...)».

Legge sulla pianificazione territoriale

19 Ai sensi dell'articolo 137, paragrafo 1, dello Zakon za ustroystvo na teritoriata (legge sulla pianificazione territoriale, DV n. 1, del 2 gennaio 2001), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla pianificazione territoriale»):

«(...) Le opere da costruzione sono classificate nel modo seguente, in funzione delle caratteristiche, dell'importanza, della complessità e dei rischi di gestione:

1. prima categoria:

(...)

g) strutture di protezione geologica e di rinforzo delle rive dei corsi d'acqua e del litorale;

(...)».

20 L'articolo 163 bis di tale legge così dispone:

«(1) (...) Il costruttore dell'opera è tenuto ad assumere con contratti di lavoro persone tecnicamente qualificate che assumono la direzione tecnica dei cantieri.

(2) (...) Sono tecnicamente qualificate le persone in possesso di un diploma di un istituto di istruzione superiore riconosciuto con la qualifica di "ingegnere civile", "ingegnere" o "architetto", nonché le persone munite di un diploma di scuola media superiore di durata quadriennale con una qualifica professionale nei settori "architettura e edilizia" oppure "tecnica".

(...)

(4) (...) Il direttore tecnico è un ingegnere civile, un architetto o un tecnico che dirige i lavori di costruzione ed assume le responsabilità ai sensi dell'articolo 163, paragrafo 2, punti da 1 a 5, e per le costruzioni della quinta categoria – anche le responsabilità ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, e ai sensi dell'articolo 169 bis, paragrafo 1. Altre persone tecnicamente qualificate ai sensi del paragrafo 2 possono assumere la direzione tecnica specializzata di singoli lavori di costruzione e montaggio in funzione della specializzazione acquisita e della loro qualifica professionale».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 In forza di un contratto amministrativo concluso il 21 marzo 2018 tra il Ministro dell'ambiente e dei corsi d'acqua (Bulgaria), nella propria qualità di direttore dell'autorità di gestione del programma operativo «Ambiente 2014-2020», e il Comune di Lukovit (Bulgaria), è stata assegnata a tale comune una sovvenzione cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione per un importo massimo di BGN 649 732,14 (circa EUR 331 000). Tale sovvenzione era destinata al finanziamento dei lavori di consolidamento di uno smottamento di terreno sulla strada che conduce ad una discarica regionale situata nel territorio di detto comune.

22 Con decisione del 5 aprile 2018, LB ha indetto, nella propria qualità di sindaco di Lukovit, una procedura di «gara aperta» per l'aggiudicazione di un appalto pubblico avente ad oggetto la realizzazione di tali lavori. Il valore stimato di tale appalto era di BGN 482 668, al netto dell'IVA (circa EUR 247 000).

23 Tale decisione, pubblicata il giorno stesso nel registro degli appalti pubblici dell'Agenzia per gli appalti pubblici, approvava il bando di gara e i documenti dell'appalto pubblico di cui trattasi nel procedimento principale.

24 Il bando di gara indicava che lo scopo del progetto era la ricostruzione e il miglioramento del tratto stradale quale via di trasporto e che i criteri per l'aggiudicazione sarebbero stati la «qualità» e il «prezzo», ciascuno per il 50%.

25 In merito ai requisiti di partecipazione a tale procedura d'appalto, il bando di gara precisava, anzitutto, che ciascun partecipante doveva essere iscritto nel registro professionale centrale per l'edilizia ai fini dell'esecuzione di costruzioni del gruppo IV, categoria I, rientranti nell'articolo 137, paragrafo 1, punto 1, lettera g), della legge sulla pianificazione territoriale, o in un registro corrispondente per i partecipanti con sede in un altro Stato membro.

26 Inoltre, per quanto riguarda i requisiti relativi alle «capacità tecniche e professionali», il bando di gara indicava che i candidati dovevano documentare, in particolare, di aver esercitato attività di costruzione di opere edili aventi un oggetto identico o simile a quello dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, nei cinque anni precedenti la presentazione dell'offerta. Il bando di gara precisava, a tal proposito, che, per attività «simile», si dovevano intendere attività di consolidamento degli smottamenti di terreno e/o di pendii e/o di rive e/o di fossi, o di un edificio in costruzione equivalente.

27 Infine, per quanto riguarda i requisiti applicabili al personale tecnico di ingegneria, il bando di gara precisava che le specificità dell'appalto richiedevano in particolare la presenza di un direttore tecnico della costruzione dotato della qualifica professionale di «progettista» o «ingegnere civile» o di una specializzazione analoga, nel caso in cui la qualifica fosse stata acquisita in uno Stato membro che non prevedesse alcuna specializzazione corrispondente. Il direttore tecnico doveva inoltre comprovare un'esperienza minima di tre anni nella propria specializzazione.

28 Sono state presentate tre offerte entro il termine stabilito. Dopo la richiesta di spiegazioni supplementari a ciascuno dei tre partecipanti, il sindaco di Lukovit, con decisione del 24 luglio 2018, ha disposto, da un lato, l'esclusione di due dei partecipanti con la motivazione che non avrebbero soddisfatto i criteri di selezione e, dall'altro lato, l'aggiudicazione dell'appalto al terzo. In seguito, il 29 agosto 2018, è stato concluso tra tale comune e l'aggiudicatario un contratto del valore di BGN 481 293,72, al netto dell'IVA (circa EUR 245 500).

29 Con decisione del 9 novembre 2018, sulla base di un controllo ex post della legittimità della procedura di aggiudicazione di cui trattasi nel procedimento principale, l'autorità di gestione del programma operativo «Ambiente 2014-2020» ha imposto una rettifica finanziaria generale pari al 5% del valore delle spese in questione riconosciute come ammissibili in forza del contratto del 29 agosto 2018. Tale autorità ha contestato all'amministrazione aggiudicatrice di avere, da un lato, valutato un'offerta che non avrebbe corrisposto alle specifiche tecniche prescritte e, dall'altro, di avere impartito istruzioni prive di chiarezza e confuse a uno dei partecipanti, il che avrebbe condotto alla sua illegittima esclusione e gli avrebbe impedito di presentare un'offerta il cui prezzo sarebbe stato inferiore a quello proposto dal concorrente aggiudicatario.

30 Per determinare la rettifica da applicare a ciascuna di tali due irregolarità, detta autorità di gestione ha preso in considerazione, come circostanze attenuanti, in primo luogo, il fatto che erano state presentate tre offerte, il che avrebbe indicato un livello soddisfacente di concorrenza, in secondo luogo, il fatto che il valore stimato dell'appalto era inferiore alle soglie cui corrispondeva l'obbligo di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, cosicché la mancanza di effetti transfrontalieri avrebbe comportato la riduzione della cerchia degli interessati, in terzo luogo, il fatto che il criterio di aggiudicazione del «miglior rapporto qualità/prezzo» non avrebbe necessariamente garantito la classificazione al primo posto dell'offerta con il prezzo più basso.

31 Contestualmente al controllo effettuato da detta autorità di gestione, il vicepresidente della Corte dei conti, con ordinanza del 2 ottobre 2019, ha disposto un controllo di conformità sulla gestione delle risorse pubbliche e delle attività del Comune di Lukovit nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2018 e il 30 giugno 2019.

32 Il 18 giugno 2020, un revisore della Corte dei conti ha emesso un atto di accertamento di un'infrazione amministrativa, rilevando che il sindaco di Lukovit, con la sua decisione del 5 aprile 2018, avrebbe violato il principio di libera concorrenza di cui all'articolo 2, paragrafo 2,

della legge sugli appalti pubblici. Infatti, avendo richiesto la presenza di un direttore tecnico della costruzione dotato della qualifica professionale di «progettista» e/o di «ingegnere civile», con un'esperienza minima di tre anni nella sua specializzazione, il bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale avrebbe stabilito un requisito relativo al possesso della qualifica più rigoroso di quello previsto dall'articolo 163 bis, paragrafo 2, della legge sulla pianificazione territoriale.

33 Il sindaco di Lukovit ha proposto opposizione avverso tale atto di accertamento, adducendo a giustificazione del requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale, menzionato al punto 27 della presente sentenza, le specificità connesse ad un intervento di consolidamento di uno smottamento del terreno e la sua complessità ingegneristica. Egli ha altresì precisato che tale requisito sarebbe emerso dal programma operativo mediante il quale era stato concesso il finanziamento del progetto. Il sindaco di Lukovit ha aggiunto che, inoltre, non sarebbe stata accertata alcuna violazione delle disposizioni sulla libera concorrenza di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della legge sugli appalti pubblici durante il controllo ex post effettuato dall'autorità di gestione del programma operativo «Ambiente 2014-2020».

34 Con decisione del 16 dicembre 2020, il presidente della Corte dei conti ha respinto l'opposizione e, sulla base degli accertamenti e delle conclusioni contenuti in detto atto di accertamento, ha inflitto al sindaco di Lukovit, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, della legge sugli appalti pubblici, una sanzione pecuniaria pari a BGN 10 000 (circa EUR 5 100).

35 Il sindaco di Lukovit ha impugnato tale decisione con un ricorso dinanzi al Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit, Bulgaria), che è il giudice del rinvio.

36 In primo luogo, tale giudice si chiede se l'articolo 58, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 ostasse a che l'amministrazione aggiudicatrice stabilisse un requisito relativo al possesso della qualifica più restrittivo di quello previsto dall'articolo 163 bis della legge sulla pianificazione territoriale oppure se, al contrario, limitandosi quest'ultima disposizione a prevedere requisiti minimi validi per tutte le categorie di costruzioni, tale amministrazione potesse legittimamente stabilire il requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale, tenuto conto del fatto che i lavori di consolidamento di un terreno rientrano nel novero delle attività di costruzione che presentano il livello di complessità più elevato.

37 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sul modo in cui le diverse autorità nazionali incaricate di vigilare sul rispetto della legge sugli appalti pubblici o della legge sui fondi europei debbano coordinare i loro controlli e le loro conclusioni in merito alla legittimità delle procedure di appalto pubblico. A tal proposito, vari testi di «soft law» (diritto non vincolante) suggerirebbero, da un lato, di vietare che l'autorità di gestione e le autorità di controllo seguano un'interpretazione più restrittiva delle norme sulla selezione dell'aggiudicatario e, dall'altro, di coordinare i pareri delle diverse autorità di controllo al fine di evitare qualsiasi discordanza in merito alla legittimità delle procedure e delle spese effettuate.

38 Tuttavia, occorrerebbe altresì prendere in considerazione, come sottolineato dalla Corte dei conti, l'indipendenza e la complementarità delle diverse autorità di controllo. Pertanto, in caso di violazione accertata della legge sugli appalti pubblici che costituisca un'irregolarità, l'autorità di gestione imporrebbe rettifiche finanziarie esclusivamente alle persone giuridiche beneficiarie, mentre la Corte dei conti potrebbe infliggere sanzioni amministrative alle persone fisiche

responsabili. Nell'esercizio di tale funzione, essa potrebbe sindacare la responsabilità amministrativa di natura penale delle amministrazioni aggiudicatrici o delle persone autorizzate da esse designate.

39 In terzo luogo, il giudice del rinvio si domanda se le misure e le sanzioni amministrative previste al titolo II del regolamento n. 2988/95 debbano variare a seconda che si tratti o meno di una condotta colpevole e a seconda del grado di pericolosità sociale. Dato che la natura e la gravità della violazione nonché le sue conseguenze finanziarie per il bilancio dell'Unione sono prese in considerazione in sede di determinazione delle rettifiche finanziarie, da parte delle autorità incaricate di vigilare sul rispetto della legge sui fondi europei, il giudice del rinvio chiede se tali stesse circostanze debbano essere prese in considerazione anche in caso di irrogazione di sanzioni per violazione delle norme dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici.

40 In quarto e ultimo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se l'articolo 247, paragrafo 1, della legge sugli appalti pubblici, ai sensi del quale all'amministrazione aggiudicatrice può essere inflitta «una sanzione pecuniaria pari al 2% del valore del contratto concluso, compresa l'IVA, ma con una soglia massima di BGN 10 000», il che corrisponderebbe a circa 16 volte il salario minimo, sia conforme ai principi di legalità, effettività e proporzionalità.

41 In tale contesto il Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 58, paragrafo 4, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che i requisiti imposti nei criteri di selezione quanto alle capacità professionali del personale degli operatori economici in un appalto in un settore edile specializzato possano essere più severi rispetto ai requisiti minimi di formazione e qualifica professionale previsti dalla lex specialis nazionale (articolo 163 bis, paragrafo 4, della legge sulla pianificazione territoriale), senza che risultino a priori restrittivi della concorrenza, e più in concreto: se il requisito della "proporzionalità" delle condizioni di partecipazione imposte con riferimento all'oggetto dell'appalto a) richieda una valutazione da parte del giudice nazionale sulla base delle prove raccolte e dei parametri concreti dell'appalto, anche nei casi in cui la normativa nazionale determini una serie di soggetti specializzati qualificati, in linea di principio, per svolgere le attività nell'ambito dell'appalto, oppure b) consenta di limitare il controllo giurisdizionale alla sola verifica se le condizioni di partecipazione non siano eccessivamente severe rispetto a quelle previste nella lex specialis nazionale.

2) Se le disposizioni del titolo II "Misure e sanzioni amministrative" del regolamento n. 2988/95 debbano essere interpretate nel senso che la stessa violazione della [legge sugli appalti pubblici], che recepisce la direttiva [2014/24] (compresa la violazione compiuta nella definizione dei criteri di selezione, per la quale il ricorrente è stato sanzionato), possa comportare conseguenze giuridiche diverse a seconda del fatto che si tratti di un atto incolpevole oppure intenzionale o causato da negligenza.

3) Se i principi di certezza del diritto ed effettività consentano, alla luce dell'obiettivo di cui all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95 e ai considerando 43 e 122 del regolamento n. 1303/2013, che le diverse autorità nazionali chiamate a salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione europea valutino in modo diverso gli stessi fatti nell'ambito della procedura di appalto, più concretamente: che l'autorità amministrativa del programma operativo non accerti alcuna violazione nella definizione dei criteri di selezione, mentre la

Corte dei conti consideri, nel successivo controllo, senza che sussistano particolari circostanze o ne siano intervenute di nuove, che tali criteri restringono la concorrenza e per tale motivo infligga una sanzione amministrativa all'amministrazione aggiudicatrice.

4) Se il principio di proporzionalità osti a una normativa nazionale come quella di cui all'articolo 247, paragrafo 1, della [legge sugli appalti pubblici], secondo cui l'amministrazione aggiudicatrice che violi formalmente il divieto previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, della medesima legge sia punita con un'ammenda pari al 2 per cento del valore dell'appalto, IVA compresa, tuttavia con un massimale di Leva (BGN) 10 000, senza necessità di accertare la gravità della violazione e le sue conseguenze effettive o potenziali per gli interessi dell'Unione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

42 In via preliminare, occorre rilevare che il valore stimato dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, pari a BGN 482 668, al netto dell'IVA (circa EUR 247 000), è inferiore alla soglia di applicazione della direttiva 2014/24, fissata dall'articolo 4, lettera a), a EUR 5 548 000, per quanto riguarda gli appalti pubblici di lavori, cosicché tale appalto non rientra nell'ambito di applicazione di detta direttiva.

43 Tuttavia, come risulta da costante giurisprudenza della Corte, quando una normativa nazionale si conforma, in modo diretto e incondizionato, per le soluzioni che apporta a situazioni non disciplinate da un atto di diritto dell'Unione, a quelle adottate da tale atto, sussiste un interesse certo dell'Unione a che le disposizioni riprese dallo stesso atto ricevano un'interpretazione uniforme. Ciò consente infatti di evitare future divergenze d'interpretazione e di assicurare un trattamento identico a dette situazioni e a quelle rientranti nell'ambito di applicazione di dette disposizioni (v., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punti 36 e 37; del 5 aprile 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punti 33 e 34, nonché del 10 settembre 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, punto 21).

44 Nel caso di specie, la legge sugli appalti pubblici, che ha recepito nell'ordinamento giuridico bulgaro la direttiva 2014/24, si applica più in generale a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici sovvenzionate da fondi europei, indipendentemente dal valore degli appalti, come risulta sia dall'articolo 1, paragrafo 1, di tale legge sia dall'articolo 49, paragrafo 2, della legge sui fondi europei.

45 Pertanto, poiché le disposizioni della direttiva 2014/24 sono state rese applicabili, in modo diretto e incondizionato, a situazioni che, come quella dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, di norma non rientrano nel suo ambito di applicazione, occorre che la Corte risponda alla prima questione pregiudiziale.

46 Con tale questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 58, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che, nell'ambito della procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, un'amministrazione aggiudicatrice può imporre, come criteri di selezione relativi alle capacità tecniche e professionali degli operatori economici, requisiti più rigorosi rispetto a quelli minimi stabiliti dalla normativa nazionale al riguardo.

47 Occorre constatare che la risposta a tale questione si evince chiaramente dalla formulazione stessa dell'articolo 58 della direttiva 2014/24.

48 Ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice può imporre agli operatori economici, come requisiti di partecipazione, unicamente i criteri di cui all'articolo 58, paragrafi 2, 3 e 4, di detta direttiva, relativi rispettivamente all'abilitazione a svolgere l'attività professionale, alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali. Detti requisiti devono altresì essere limitati a quelli adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare. Inoltre, tutti tali requisiti devono essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

49 L'amministrazione aggiudicatrice deve altresì rispettare, nella determinazione dei criteri di selezione, i principi fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24. La stessa è altresì tenuta, in primo luogo, a trattare gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio, nonché ad agire in maniera trasparente e proporzionata e, in secondo luogo, a garantire che la procedura di appalto non sia concepita con l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione di tale direttiva o di limitare artificialmente la concorrenza, allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici.

50 Nondimeno, poiché l'amministrazione aggiudicatrice si trova nella posizione migliore per valutare le proprie esigenze, il legislatore dell'Unione le ha riconosciuto un ampio potere discrezionale, nella determinazione dei criteri di selezione, come si evince, in particolare, dall'impiego ripetuto del verbo «potere» nell'articolo 58 della direttiva 2014/24. Pertanto l'amministrazione aggiudicatrice gode, conformemente al paragrafo 1 di tale articolo, di una certa autonomia nello stabilire i requisiti di partecipazione a una procedura di appalto che ritenga attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare. Più specificamente, ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, l'amministrazione aggiudicatrice valuta liberamente i requisiti di partecipazione che ritiene idonei, dal suo punto di vista, ad assicurare, in particolare, l'esecuzione dell'appalto a un livello qualitativo che essa considera adeguato.

51 Pertanto, quando un requisito relativo al possesso della qualifica è giustificato dall'oggetto dell'appalto, rimane proporzionato a quest'ultimo e rispetta anche le altre condizioni ricordate ai punti 48 e 49 della presente sentenza, l'articolo 58 della direttiva 2014/24 non può impedire ad un'amministrazione aggiudicatrice di prevedere tale requisito nel bando di gara per il solo motivo che esso oltrepassa il livello minimo dei requisiti imposto dalla normativa nazionale. A tal fine, è dovere dei giudici nazionali interpretare, per quanto possibile, il loro diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 57, e del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 70).

52 Nel caso di specie, il requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale appare giustificato alla luce dell'articolo 58 della direttiva 2014/24, il che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare. In primo luogo, tale requisito presenta indubbiamente un collegamento con l'oggetto dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale. In secondo luogo, non sembra che detto requisito abbia oltrepassato il margine di discrezionalità di cui

dispone l'amministrazione aggiudicatrice nella fase di definizione dei criteri di selezione e ciò tanto più che sono state presentate tre offerte sebbene il valore stimato di tale appalto fosse modesto, poiché non raggiungeva nemmeno il 5% della soglia di applicazione della direttiva 2014/24.

53 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 58, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che, nell'ambito della procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice possa imporre, come criteri di selezione relativi alle capacità tecniche e professionali degli operatori economici, requisiti più rigorosi rispetto a quelli minimi stabiliti dalla normativa nazionale, purché siffatti requisiti siano adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare, siano attinenti all'oggetto dell'appalto e siano proporzionati a quest'ultimo.

Sulle questioni seconda e quarta

54 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 4 e 5 del regolamento n. 2988/95 debbano essere interpretati nel senso che l'imposizione da parte di un'amministrazione aggiudicatrice di criteri di selezione che violano l'articolo 58 della direttiva 2014/24 può avere conseguenze diverse a seconda che si tratti di un atto incolpevole o di una violazione intenzionale o causata da negligenza.

55 Per quanto riguarda la quarta questione, essa mira, in sostanza, a chiarire se il principio di proporzionalità debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale in forza della quale ad un'amministrazione aggiudicatrice che violi le norme relative all'aggiudicazione di appalti pubblici possa essere inflitta una sanzione pecuniaria pari al 2% del valore del contratto concluso, compresa l'IVA, ma con una soglia massima di BGN 10 000, ossia circa EUR 5 100, senza necessità di accertare la gravità della violazione e le sue conseguenze finanziarie effettive o potenziali per gli interessi dell'Unione.

56 Occorre osservare che la seconda e la quarta questione si basano sulla premessa che il requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale sia stato stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice in violazione dell'articolo 58 della direttiva 2014/24.

57 Orbene, poiché dalla risposta fornita alla prima questione risulta che un siffatto requisito è conforme a tale disposizione, non occorre che la Corte esamini la seconda e la quarta questione.

Sulla terza questione

58 Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, in combinato disposto con i considerando 43 e 122 del regolamento n. 1303/2013, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che autorità nazionali preposte alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione valutino in modo diverso le stesse circostanze in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico.

59 Si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, le normative settoriali contengono le disposizioni necessarie per assicurare un controllo equivalente mediante il ravvicinamento delle procedure e dei metodi di controllo.

60 Il considerando 43 del regolamento settoriale applicabile al procedimento principale, vale a dire il regolamento n. 1303/2013, afferma, in particolare, che, al fine di garantire dispositivi di controllo proporzionati e di salvaguardare il valore aggiunto degli strumenti finanziari, i destinatari finali non dovrebbero essere dissuasi da eccessivi oneri amministrativi. Per quanto riguarda il considerando 122 di detto regolamento, esso precisa che, al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, dovrebbero essere introdotte norme specifiche per la diminuzione del rischio di sovrapposizione tra audit di una stessa operazione da parte di diverse istituzioni, segnatamente la Corte dei conti europea, la Commissione e l'autorità di audit.

61 Tuttavia, dalla decisione di rinvio risulta manifestamente che il controllo sulla gestione del Comune di Lukovit è stato effettuato dalla Corte dei conti al fine di garantire il rispetto della legge sugli appalti pubblici, non già il rispetto del regolamento n. 1303/2013, cosicché detto controllo e la sanzione inflitta sulla base di quest'ultimo non rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento.

62 Inoltre, come rilevato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, il regolamento n. 1303/2013 non impedisce agli Stati membri di istituire organismi incaricati del controllo e dell'audit sull'attività degli enti pubblici o privati, organismi la cui competenza non è quindi disciplinata da tale regolamento.

63 Pertanto, i considerando 43 e 122 di detto regolamento non incidono sulla risposta alla questione pregiudiziale.

64 È quindi evidente che nessuna disposizione dei regolamenti nn. 2988/95 e 1303/2013 osta a che la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici possa essere oggetto di due controlli esercitati, l'uno, da parte dell'autorità di gestione, l'altro, da parte dell'autorità di audit. Sia l'indipendenza di ciascuna di tali autorità sia le diverse funzioni ad esse attribuite inducono ad ammettere che esse possano controllare in successione una stessa procedura di aggiudicazione di appalto pubblico.

65 Inoltre, la circostanza che, nel caso di specie, l'autorità di gestione del programma operativo «Ambiente 2014-2020» abbia ritenuto che il requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale non fosse in contrasto con le norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non può ingenerare alcun legittimo affidamento in capo all'amministrazione aggiudicatrice. Infatti, il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento si estende a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa nazionale abbia fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, che essa gli avrebbe fornito. Tuttavia, la concezione unitaria dello Stato, che prevale tanto nel diritto internazionale pubblico quanto nel diritto dell'Unione, esclude, per principio, che un'autorità nazionale possa avvalersi del principio del diritto dell'Unione di tutela del legittimo affidamento in una controversia che la oppone a un'altra componente dello Stato (sentenza del 20 maggio 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, punti 69 e 70).

66 Pertanto, la circostanza che l'autorità di gestione del programma operativo «Ambiente 2014-2020» abbia già approvato, sia pure implicitamente, il requisito relativo al possesso della qualifica di cui trattasi nel procedimento principale non può essere dedotta dall'amministrazione aggiudicatrice al fine di impedire alla Corte dei conti di esaminarne la conformità al diritto dell'Unione.

67 Si deve tuttavia rilevare, da un lato, che un intervento combinato dell'autorità di gestione e dell'autorità di audit deve rispettare i diritti e i principi garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il principio di proporzionalità. A tal riguardo, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 prevede peraltro che le misure di controllo siano stabilite in modo tale da non dar luogo a vincoli economici e a costi amministrativi eccessivi.

68 Nel caso di specie, fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, nulla lascia pensare che i beneficiari di fondi europei siano dissuasi, nel territorio della Repubblica di Bulgaria, dal richiedere siffatti fondi a causa dell'esistenza di eccessivi oneri amministrativi.

69 Dall'altro lato, i controlli ex post effettuati dall'autorità di gestione e dall'autorità di audit non possono inficiare la legittimità di una decisione di aggiudicazione divenuta definitiva nei confronti dei partecipanti all'appalto e dell'amministrazione aggiudicatrice, fermo restando che le valutazioni effettuate a tal proposito dall'amministrazione aggiudicatrice ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU 1989, L 395, pag. 33).

70 Dalle considerazioni che precedono discende che l'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, in combinato disposto con il regolamento n. 1303/2013, deve essere interpretato nel senso che, fatto salvo il principio di proporzionalità, esso non osta a che le autorità nazionali preposte alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione valutino in modo diverso le stesse circostanze in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico.

Sulle spese

71 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 58, paragrafi 1 e 4, 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, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2017/2365 della Commissione, del 18 dicembre 2017, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che, nell'ambito della procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice possa imporre, come criteri di selezione relativi alle capacità tecniche e professionali degli operatori economici, requisiti più rigorosi rispetto a quelli minimi stabiliti dalla normativa nazionale, purché siffatti requisiti siano adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare, siano attinenti all'oggetto dell'appalto e siano proporzionati a quest'ultimo.**

2) **L'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, in combinato disposto con il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di**

sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che, fatto salvo il principio di proporzionalità, esso non osta a che le autorità nazionali preposte alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea valutino in modo diverso le stesse circostanze in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico.

Firme