

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

16 giugno 2022 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 – Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 – Inapplicabilità agli appalti pubblici aggiudicati da Stati membri e finanziati con risorse provenienti dai fondi strutturali e di investimento europei – Direttiva 2014/24/UE – Rinvio diretto ed incondizionato nella normativa nazionale a disposizioni del diritto dell’Unione – Applicabilità ad un appalto il cui valore stimato è inferiore alla soglia stabilita dalla direttiva – Articolo 32, paragrafo 2, lettera a) – Facoltà dell’amministrazione aggiudicatrice di invitare un unico operatore economico a partecipare a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, dopo aver accertato l’infruttuosità di una precedente procedura aperta – Obbligo di conservare le condizioni iniziali dell’appalto senza introdurre modifiche sostanziali»

Nella causa C-376/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), con decisione del 28 maggio 2021, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2021, nel procedimento

Zamestnik-ministar na regionalno razvitié i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020

contro

Obshtina Razlog,

LA CORTE (Ottava Sezione),

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

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Commissione europea, da D. Drambozova, P. Ondrušek, P. Rossi, e G. Wils, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 102 e 104 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU 2012, L 298, pag. 1, e rettifiche in GU 2015, L 188, pag. 55 e GU 2016, L 308, pag. 64), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2015 (GU 2015, L 286, pag. 1, e rettifica in GU 2017, L 158, pag. 51; in prosieguo: il «regolamento n. 966/2012»), nonché degli articoli 160 e 164 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e

la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra lo Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020 (Viceministro dello Sviluppo regionale e dei Lavori pubblici, in qualità di capo dell'autorità di gestione del Programma operativo «Regioni in via di sviluppo» 2014-2020; in prosieguo: il «Ministro») e l'Obshtina Razlog (comune di Razlog, Bulgaria) in merito alla decisione di quest'ultimo con la quale è stata imposta una rettifica finanziaria a tale comune a causa di violazioni delle norme relative, da un lato, all'aggiudicazione di appalti pubblici e, dall'altro, all'uso dei fondi europei assegnati a detto comune.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 966/2012

3 L'articolo 102 del regolamento n. 966/2012, rubricato «Principi applicabili agli appalti pubblici», prevedeva quanto segue:

«1. Tutti gli appalti pubblici finanziati interamente o parzialmente dal bilancio [dell'Unione europea] rispettano i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione.

2. Tutti i contratti sono messi a gara assicurando la più ampia concorrenza, salvo nel caso di ricorso alla procedura negoziata di cui all'articolo 104, paragrafo 1, lettera d).

(...».

4 L'articolo 104 di tale regolamento, rubricato «Procedure di appalto», al paragrafo 1 così disponeva:

«Le procedure di aggiudicazione di contratti di concessione o di appalti pubblici, compresi i contratti quadro, assumono una delle seguenti forme:

(...)

d) procedura negoziata, anche senza previa pubblicazione;

(...».

5 L'articolo 117 di detto regolamento, rubricato «L'amministrazione aggiudicatrice», al paragrafo 1 recitava come segue:

«Le istituzioni ai sensi dell'articolo 2, le agenzie esecutive e gli organismi ai sensi degli articoli 208 e 209 sono considerati amministrazioni aggiudicatrici per i contratti che aggiudicano per proprio conto, salvo quando acquistano da una centrale di committenza. (...)

Dette istituzioni delegano, a norma dell'articolo 65, i poteri necessari per esercitare la funzione di amministrazione aggiudicatrice».

Regolamento finanziario

6 L'articolo 2 del regolamento finanziario, rubricato «Definizioni», così dispone:

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

(...)

51. "appalto pubblico", un contratto a titolo oneroso, concluso per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici ai sensi degli articoli 174 e 178 per ottenere, contro pagamento di un prezzo in tutto o in parte a carico del bilancio, la fornitura di un bene mobile o immobile, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi, e che comprende:

(...)

b) gli appalti di forniture;

(...)».

7 L'articolo 63 di tale regolamento, rubricato «Gestione concorrente con gli Stati membri», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Quando la Commissione [europea] esegue il bilancio in regime di gestione concorrente, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri. La Commissione e gli Stati membri rispettano i principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione e garantiscono la visibilità dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi dell'Unione. A tal fine, la Commissione e gli Stati membri assolvono i rispettivi obblighi in materia di controllo e audit e assumono le conseguenti responsabilità stabilite dal presente regolamento. La normativa settoriale stabilisce disposizioni complementari».

8 L'articolo 160 di detto regolamento, rubricato «Principi applicabili agli appalti e ambito di applicazione», così recita:

«1. Tutti i contratti finanziati interamente o parzialmente dal bilancio rispettano i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione.

2. Tutti i contratti sono messi a gara assicurando la più ampia concorrenza, salvo nel caso di ricorso alla procedura di cui all'articolo 164, paragrafo 1, lettera d).

(...».

9 L'articolo 164 del medesimo regolamento, rubricato «Procedure di appalto», prevede quanto segue:

«1. Le procedure di aggiudicazione di contratti di concessione o di appalti pubblici, compresi i contratti quadro, assumono una delle seguenti forme:

(...)

d) procedura negoziata, anche senza previa pubblicazione;

(...)

4. In tutte le procedure che comportano una negoziazione, l'amministrazione aggiudicatrice negozia con gli offerenti le offerte iniziali e le eventuali offerte successive o parti di esse, tranne le offerte finali, per

migliorarne il contenuto. I requisiti minimi e i criteri precisati nei documenti di gara non sono soggetti a negoziazione.

(...)».

10 L'articolo 174 del regolamento finanziario, rubricato «L'amministrazione aggiudicatrice», al paragrafo 1, primo comma, così dispone:

«Le istituzioni dell'Unione, le agenzie esecutive e gli organismi dell'Unione di cui agli articoli 70 e 71 sono considerati amministrazioni aggiudicatrici per i contratti che aggiudicano per proprio conto, salvo quando acquistano da una centrale di committenza. I servizi delle istituzioni dell'Unione non sono considerati amministrazioni aggiudicatrici quando concludono tra loro accordi sul livello dei servizi».

Direttiva 2014/24

11 I considerando 2 e 50 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, e rettifiche in GU 2015, L 111, pag. 34 e GU 2015, L 275, pag. 68), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2015/2170 della Commissione, del 24 novembre 2015 (GU 2015, L 307, pag. 5; in prosieguo: la «direttiva 2014/24»), enunciano quanto segue:

«(2) Gli appalti pubblici (...) costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della

direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1, con rettifica in GU 2004, L 358, pag. 35)] e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114, con rettifiche in GU 2004, L351, pag. 44 e in GU 2005, L 329, pag. 40)] dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica (...)

(...)

(50) Tenuto conto degli effetti pregiudizievoli sulla concorrenza, le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara dovrebbero essere utilizzate soltanto in circostanze del tutto eccezionali. L'eccezionalità dovrebbe essere circoscritta ai casi nei quali la pubblicazione non sia possibile per cause di estrema urgenza dovute a eventi imprevedibili e non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice, o se è chiaro fin dall'inizio che la pubblicazione non genererebbe maggiore competitività ovvero migliori risultati dell'appalto, non da ultimo perché un solo operatore economico è oggettivamente in grado di eseguire l'appalto. Ciò vale per le opere d'arte, in quanto l'identità dell'artista determina intrinsecamente il carattere e valore unico dell'opera d'arte stessa. L'esclusività può anche trarre origine da altri motivi, ma solo situazioni di reale esclusività possono giustificare il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione, se la situazione di esclusività non è stata creata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice in vista della futura gara di appalto.

Le amministrazioni aggiudicatrici che si avvalgono di questa eccezione dovrebbero indicare i motivi per cui non esistono soluzioni alternative o sostituibili praticabili quali il ricorso a canali di distribuzione alternativi anche al di fuori dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice o la possibilità di prendere in considerazione lavori, forniture e servizi comparabili dal punto di vista funzionale.

Se la situazione di esclusività è dovuta a ragioni tecniche, queste dovrebbero essere rigorosamente definite e giustificate caso per caso. Potrebbe rientrarvi, ad esempio, il caso in cui sia tecnicamente quasi impossibile che un altro operatore economico consegua i risultati richiesti o la necessità di utilizzare conoscenze, strumenti o mezzi specifici di cui solo un unico operatore economico dispone. Le ragioni

tecniche possono anche derivare da requisiti specifici di interoperabilità che devono essere soddisfatti per garantire il funzionamento dei lavori, delle forniture o dei servizi da appaltare.

Infine, una procedura di appalto non è utile se le forniture sono acquistate direttamente sul mercato delle materie prime, comprese le piattaforme di scambio per prodotti di base quali prodotti agricoli, materie prime ed energia, nel cui ambito la struttura di negoziazione multilaterale regolamentata e soggetta a vigilanza garantisce per sua natura prezzi di mercato».

12 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:

(...)

c) 209 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; (...)

(...)».

13 Ai sensi dell'articolo 5 di detta direttiva, rubricato «Metodi di calcolo del valore stimato degli appalti»:

«1. Il calcolo del valore stimato di un appalto è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice, compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni e rinnovi eventuali dei contratti come esplicitamente stabilito nei documenti di gara.

(...)

3. La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione della presente direttiva. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva, a meno che ragioni oggettive lo giustifichino.

4. Tale valore stimato è valido al momento dell'invio dell'avviso di indizione di gara o, nei casi in cui non sia prevista un'indizione di gara, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice avvia la procedura d'appalto, per esempio, se del caso, contattando gli operatori economici in relazione all'appalto.

(...».

14 L'articolo 18 della stessa 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».

15 L'articolo 26 della direttiva 2014/24, rubricato «Scelta delle procedure», ai paragrafi 4 e 6 prevede quanto segue:

«4. Gli Stati membri prevedono la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di applicare una procedura competitiva con negoziazione o un dialogo competitivo nelle seguenti situazioni:

(...)

b) per quanto riguarda lavori, forniture o servizi per i quali, in risposta a una procedura aperta o ristretta, sono presentate soltanto offerte irregolari o inaccettabili. In tali situazioni, le amministrazioni aggiudicatrici non sono tenute a pubblicare un bando di gara se includono nella procedura tutti, e soltanto, gli offerenti in possesso dei requisiti di cui agli articoli da 57 a 64 che, nella procedura aperta o ristretta precedente, hanno presentato offerte conformi ai requisiti formali della procedura di appalto.

In particolare sono considerate irregolari le offerte che non rispettano i documenti di gara, che sono state ricevute in ritardo, in relazione alle quali vi sono prove di corruzione o collusione, o che l'amministrazione aggiudicatrice ha giudicato anormalmente basse. In particolare sono considerate inaccettabili le offerte presentate da offerenti che non possiedono la qualificazione necessaria e le offerte il cui prezzo supera l'importo posto dall'amministrazione aggiudicatrice a base di gara dell'amministrazione aggiudicatrice stabilito e documentato prima dell'avvio della procedura di appalto.

(...)

6. Nei casi e nelle circostanze specifici espressamente previsti all'articolo 32, gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici ricorrano a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Gli Stati membri non consentono l'applicazione di tale procedura in casi diversi da quelli di cui all'articolo 32».

16 L'articolo 32 di tale direttiva, rubricato «Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione», al paragrafo 2 così recita:

«Nel caso degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata nei casi seguenti:

a) qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata, né alcuna domanda di partecipazione o alcuna domanda di partecipazione appropriata, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione a richiesta di quest'ultima.

Un'offerta non è ritenuta appropriata se non presenta alcuna pertinenza con l'appalto ed è quindi manifestamente inadeguata, salvo modifiche sostanziali, a rispondere alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e ai requisiti specificati nei documenti di gara. Una domanda di partecipazione non è ritenuta appropriata se l'operatore economico interessato deve o può essere escluso a norma dell'articolo 57 o non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 58;

(...)».

Diritto bulgaro

Legge sugli appalti pubblici

17 Lo zakon za obshtestvenite porachki (legge sugli appalti pubblici, DV n. 13, del 16 febbraio 2016), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»), all'articolo 2 prevede quanto segue:

«(1) Gli appalti pubblici sono aggiudicati in conformità ai principi del Trattato [FUE], in particolare alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione dei servizi e al reciproco riconoscimento, nonché ai principi che ne derivano, di:

1. parità di trattamento e non-discriminazione;

2. libera concorrenza;

3. proporzionalità;

4. pubblicità e trasparenza.:

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

18 L'articolo 18 di tale legge, ai paragrafi 1, 2 e 7 recita così:

«(1) Le procedure ai sensi della presente legge sono le seguenti:

(...)

8. negoziazione senza previa pubblicazione;

9. negoziazione senza previo invito a partecipare;

10. negoziazione senza pubblicazione di un bando di gara;

(...)

13. negoziazione diretta.

(2) La procedura aperta e la gara pubblica sono procedure nell'ambito delle quali ogni persona interessata può presentare un'offerta.

(...)

(7) Nell'ambito delle procedure negoziate ai sensi del paragrafo 1, punti da 8 a 10, e punto 13, l'amministrazione aggiudicatrice negozia le clausole contrattuali con una o più persone determinate».

19 Ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 1, di detta legge:

«Le amministrazioni aggiudicatrici pubbliche possono utilizzare una procedura negoziata senza previa pubblicazione solo nei casi seguenti:

1. qualora, nell'ambito di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata alcuna offerta o domanda di partecipazione o qualora le offerte o le domande di partecipazione non siano risultate appropriate, e le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate;

(...)».

20 L'articolo 110 della medesima legge dispone, al paragrafo 1, come segue:

«L'amministrazione aggiudicatrice dispone la chiusura della procedura con decisione motivata nei casi seguenti:

1. qualora non sia stata presentata alcuna offerta, domanda di partecipazione o progetto per concorso, oppure qualora nessun partecipante si sia presentato alla negoziazione;

2. qualora nessuna delle offerte o delle domande di partecipazione abbia soddisfatto le condizioni di presentazione, anche per quanto riguarda le forme, le modalità e i termini, o sia risultata appropriata;

(...».

21 L'articolo 182 della legge sugli appalti pubblici prevede quanto segue:

«(1) L'amministrazione aggiudicatrice può negoziare direttamente con persone determinate nei casi previsti dall'articolo 79, paragrafo 1, punti 3 e da 5 a 9, oppure nei casi seguenti:

(...)

2. qualora la procedura di aggiudicazione mediante gara pubblica sia stata chiusa con la motivazione che non è stata presentata alcuna offerta o le offerte presentate erano inadeguate e le condizioni iniziali non siano state modificate in modo sostanziale;

(...».

Legge sui fondi strutturali e di investimento europei

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

«Per la scelta del contraente affidatario di compiti relativi a lavori, servizi e/o forniture di merci oggetto di un appalto pubblico ai sensi della legge sugli appalti pubblici, si applicano le norme seguenti:

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

(...)».

Regolamento di applicazione della legge sugli appalti pubblici

23 L'articolo 64 del pravilnik za prilagane na zakona za obshtestvenite porachki (regolamento di applicazione della legge sugli appalti pubblici, DV n. 28, dell'8 aprile 2016), nella versione applicabile al procedimento principale, al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Nella decisione di chiusura della procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 1, punti da 8 a 10 e 13, della legge sugli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici indicano altresì le persone che saranno invitate a partecipare alla negoziazione, salvo nei casi di cui all'articolo 79, paragrafo 1, punti 7 e 8, all'articolo 138, paragrafo 1, punto 2, all'articolo 164, paragrafo 1, punti 9 e 10, di [tale] legge (...), nonché nei casi di cui all'articolo 182, paragrafo 1, punto 3, di [detta] legge (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

24 Il comune di Razlog ha beneficiato di fondi europei assegnati per il miglioramento dell'infrastruttura scolastica e dell'insegnamento nel liceo professionale per la meccanizzazione dell'agricoltura situato nel suo territorio. In tale prospettiva, esso ha indetto, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, una gara di appalto ad evidenza pubblica, avente ad oggetto la fornitura di tecnologia, attrezzature e arredi per le esigenze di tale liceo.

25 Tale appalto era diviso in quattro lotti. L'unica offerta presentata riguardava esclusivamente il lotto n. 2, denominato «Attrezzature per la lavorazione dei metalli». L'amministrazione aggiudicatrice ha stabilito che tale offerta non era conforme alle condizioni dell'appalto, con la motivazione che il suo importo era di oltre due volte superiore al valore stimato dell'appalto. L'amministrazione aggiudicatrice ha quindi accertato l'infruttuosità di tale procedura e ne ha disposto la chiusura, con decisione del 1º novembre 2017, adottata ai sensi dell'articolo 110, paragrafo 1, punti 1 e 2, della legge sugli appalti pubblici.

26 Con decisione del 1º dicembre 2017, l'amministrazione aggiudicatrice, in forza dell'articolo 79, paragrafo 1, punto 1, di tale legge, ha utilizzato una procedura negoziata senza previa pubblicazione, avente ad oggetto la «Fornitura di attrezzature per la lavorazione dei metalli per le esigenze del liceo professionale per la meccanizzazione dell'agricoltura del comune di Razlog». Il valore stimato di tale appalto, che riprendeva, senza apportare modifiche, le condizioni dell'appalto inizialmente pubblicate per tale lotto, era di 33 917,82 leva bulgari (BGN), IVA esclusa (circa EUR 17 370). La scelta di tale modalità di aggiudicazione sarebbe stata motivata dall'assenza di un'offerta appropriata per tale lotto nell'ambito della precedente procedura aperta.

27 Nell'ambito di tale procedura negoziata senza previa pubblicazione, l'amministrazione aggiudicatrice ha invitato un unico operatore economico a partecipare, nel caso di specie la Dikar Konsult OOD, e le ha aggiudicato, con contratto concluso il 29 dicembre 2017, un appalto del valore di BGN 33 907, IVA esclusa (circa EUR 17 365).

28 Detta procedura negoziata senza previa pubblicazione è stata oggetto di una segnalazione al Ministro. In tale segnalazione si addebitava all'amministrazione aggiudicatrice di avere avvantaggiato, senza alcuna giustificazione, l'operatore economico da essa scelto e di avere perciò eliminato la libera concorrenza, in violazione dei principi sanciti, in particolare, dall'articolo 160 del regolamento finanziario.

29 Con lettera del 20 marzo 2020, il Ministro ha informato l'amministrazione aggiudicatrice, in qualità di beneficiaria di fondi europei, della segnalazione ricevuta e dell'avvio di un procedimento di determinazione di una rettifica finanziaria.

30 L'amministrazione aggiudicatrice ha sostenuto che essa poteva ben scegliere, conformemente all'articolo 18, paragrafo 7, della legge sugli appalti pubblici, di negoziare con una o più persone determinate. Inoltre, la procedura negoziata senza previa pubblicazione sarebbe indissociabile dalla procedura di gara pubblica che l'ha preceduta, alla quale tutte le persone interessate hanno avuto la possibilità di partecipare. Orbene, la presentazione di un'unica offerta, il cui importo superava il doppio del valore stimato dell'appalto, dimostrerebbe la mancanza di interesse a partecipare a tale gara, a causa del valore esiguo dell'appalto. La chiusura per infruttuosità della procedura di gara pubblica avrebbe quindi giustificato la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice di invitare un unico operatore economico, nella successiva procedura negoziata senza previa pubblicazione.

31 Con decisione del 15 aprile 2020 (in prosieguo: la «decisione del 15 aprile 2020»), il Ministro ha applicato all'amministrazione aggiudicatrice una rettifica finanziaria del 10% sulle spese ammissibili al finanziamento dei fondi europei relative al contratto concluso con la Dikar Konsult. In tale decisione, il

Ministro contestava le modalità di svolgimento della procedura negoziata senza previa pubblicazione. Risulterebbe in particolare dall'articolo 160 del regolamento finanziario che il principio di libera concorrenza deve essere obbligatoriamente rispettato in una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici. Pertanto, l'articolo 79, paragrafo 1, punto 1, della legge sugli appalti pubblici non potrebbe giustificare l'aggiudicazione di un appalto in assenza di qualsiasi messa in concorrenza, dato che l'articolo 64, paragrafi 1 e 3, del regolamento di applicazione di tale legge, poiché si riferisce a «persone» al plurale, imporrebbe espressamente di invitare più persone a partecipare alle negoziazioni. In tal modo, invitando esclusivamente la Dikar Konsult, senza motivare tale decisione, l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe conferito un vantaggio ingiustificato a quest'ultima e avrebbe limitato la partecipazione di una cerchia indeterminata di operatori economici interessati all'appalto.

32 Su ricorso dell'amministrazione aggiudicatrice, l'Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunale amministrativo di Blagoevgrad, Bulgaria) ha annullato la decisione del 15 aprile 2020. Secondo tale giudice, le condizioni di svolgimento della procedura negoziata senza previa pubblicazione rendono materialmente impossibile applicare il principio di tutela della concorrenza sulla base più ampia possibile, o a causa dell'oggetto specifico dell'appalto, o in assenza di presentazione di offerte appropriate. Inoltre, l'articolo 18, paragrafo 7, della legge sugli appalti pubblici riconoscerebbe espressamente all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di negoziare le clausole del contratto con una o più persone determinate.

33 Adito con ricorso per cassazione da parte del Ministro, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) si chiede se un'amministrazione aggiudicatrice violi i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di libera concorrenza nel caso in cui inviti un unico operatore economico ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico, nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione che, da un lato, viene avviata a seguito della chiusura di una procedura aperta infruttuosa e, dall'altro, riprende, senza apportarvi modifiche, le condizioni iniziali dell'appalto, e ciò quand'anche l'oggetto dell'appalto non presenti alcuna specificità che giustifichi l'affidamento della sua esecuzione all'operatore invitato.

34 A tal riguardo, detto organo giurisdizionale menziona divergenze di pensiero tra i giudici bulgari, anche al suo interno, in merito all'interpretazione dell'articolo 79, paragrafo 1, punto 1, della legge sugli appalti pubblici, in combinato disposto con l'articolo 160, paragrafo 2, e con l'articolo 164, paragrafo 1, lettera d), del regolamento finanziario. Esso rileva, anzitutto, che, sebbene l'articolo 160, paragrafo 2, del regolamento finanziario consenta, in via eccezionale, di derogare al principio dell'aggiudicazione degli appalti pubblici con la più ampia concorrenza, tale disposizione non ha l'effetto di escludere i principi di parità di trattamento e di non discriminazione. L'articolo 164, paragrafo 4, prima frase, del regolamento finanziario si riferirebbe peraltro a «offerenti» al plurale.

35 Inoltre, benché il regolamento finanziario normalmente non si applichi alle amministrazioni aggiudicatrici nazionali, il giudice del rinvio ritiene che la sua applicazione sia necessaria nel caso di specie, in quanto il valore dell'appalto pubblico in esame è inferiore alla soglia stabilita dalla direttiva 2014/24. L'applicazione dell'articolo 160, paragrafi 1 e 2, del regolamento finanziario potrebbe essere giustificata dall'impiego di risorse provenienti dal bilancio dell'Unione.

36 Infine, il giudice del rinvio osserva che i fatti rilevanti nella presente causa si sono svolti ancora nella vigenza del regolamento n. 966/2012, mentre la decisione del 15 aprile 2020 sarebbe stata adottata dopo l'abrogazione di tale regolamento e l'entrata in vigore del regolamento finanziario. In ogni caso, il contenuto dell'articolo 160 del regolamento finanziario e quello dell'articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 966/2012, applicabile al procedimento principale, sarebbero identici.

37 In tale contesto, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 160, paragrafi 1 e 2 del regolamento 2018/1046 e l'articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 966/2012 debbano essere interpretati nel senso che si applicano anche alle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri dell'Unione europea quando gli appalti pubblici da esse aggiudicati sono finanziati con risorse dei fondi strutturali e di investimento europei.

2) In caso di risposta affermativa alla prima domanda: se i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione richiamati all'articolo 160, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046 e all'articolo 102, paragrafo 1, del regolamento n. 966/2012 debbano essere interpretati nel senso che non ostano ad una restrizione totale della concorrenza nell'aggiudicazione di un appalto pubblico mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione, quando l'oggetto dell'appalto pubblico non sia caratterizzato da specificità tali da rendere necessaria la sua esecuzione in via esclusiva da parte dell'operatore economico invitato a negoziare. In particolare, se l'articolo 160, paragrafi 1 e 2, in combinato

disposto con l'articolo 164, paragrafo 1, lettera d), del regolamento 2018/1046, e l'articolo 102, paragrafi 1 e 2, in combinato disposto con l'articolo 104, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 966/2012 debbano essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in base alla quale, a seguito della chiusura di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per inapproprietezza dell'unica offerta presentata, l'amministrazione aggiudicatrice può invitare anche un solo operatore economico a partecipare a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, quando l'oggetto dell'appalto pubblico non sia caratterizzato da specificità tali da rendere necessaria la sua esecuzione in via esclusiva da parte dell'operatore economico invitato a negoziare».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

38 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 160, paragrafi 1 e 2, del regolamento finanziario e l'articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 966/2012 debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano alle procedure di aggiudicazione di appalti organizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, quando tali appalti sono finanziati con risorse provenienti dai fondi strutturali e di investimento europei.

39 L'articolo 160 del regolamento finanziario, rubricato «Principi applicabili agli appalti e ambito di applicazione», dispone, al paragrafo 1, che «[t]utti i contratti finanziati interamente o parzialmente dal bilancio rispettano i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione». Il paragrafo 2 di tale disposizione precisa che «[t]utti i contratti sono messi a gara assicurando la più ampia concorrenza, salvo nel caso di ricorso alla procedura di cui all'articolo 164, paragrafo 1, lettera d)», vale a dire alla procedura negoziata, anche senza previa pubblicazione.

40 Come risulta dal punto 35 della presente sentenza, tale prima questione si basa sulla premessa secondo cui il regolamento finanziario, benché inapplicabile alle amministrazioni aggiudicatrici nazionali,

possa nondimeno ovviare all'inapplicabilità della direttiva 2014/24 a un appalto pubblico il cui valore è inferiore alla soglia stabilita da tale direttiva.

41 Il giudice del rinvio rileva correttamente che il regolamento finanziario non si applica alle procedure di aggiudicazione di appalti organizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri.

42 Infatti, dall'articolo 2, punto 51, del regolamento finanziario risulta che per «appalto pubblico», ai sensi di tale regolamento, si intende «un contratto a titolo oneroso, concluso per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici ai sensi degli articoli 174 e 178 per ottenere, contro pagamento di un prezzo in tutto o in parte a carico del bilancio, la fornitura di un bene mobile o immobile, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi (...)».

43 Orbene, l'articolo 174 di tale regolamento, rubricato «L'amministrazione aggiudicatrice», dispone, al paragrafo 1, primo comma, prima frase, che «[l]e istituzioni dell'Unione, le agenzie esecutive e gli organismi dell'Unione di cui agli articoli 70 e 71 sono considerati amministrazioni aggiudicatrici per i contratti che aggiudicano per proprio conto, salvo quando acquistano da una centrale di committenza».

44 Come indicato dall'allegato II del regolamento finanziario, il testo dell'articolo 174 di tale regolamento corrisponde a quello dell'articolo 117, paragrafo 1, del regolamento n. 966/2012, abrogato dal regolamento finanziario con effetto dal 2 agosto 2018.

45 Pertanto, la nozione di «amministrazione aggiudicatrice» contenuta nel regolamento n. 966/2012 è rimasta sostanzialmente immutata dopo l'entrata in vigore del regolamento finanziario, cosicché tale nozione deve essere interpretata allo stesso modo nell'ambito di tali due regolamenti.

46 Dall'articolo 174 del regolamento finanziario si evince quindi chiaramente che la nozione di «amministrazione aggiudicatrice», cui fa riferimento l'articolo 2, punto 51, di tale regolamento, comprende, al pari dell'articolo 117 del regolamento n. 966/2012, solo le istituzioni dell'Unione, le agenzie esecutive e gli organismi dell'Unione di cui agli articoli 70 e 71 del regolamento finanziario.

47 Ne consegue che nessuno di tali regolamenti si applica alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici condotte dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri.

48 Inoltre, dall'articolo 63, paragrafo 1, del regolamento finanziario si evince che, quando la Commissione esegue il bilancio in regime di gestione concorrente, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri. Questi ultimi devono, in particolare, rispettare le disposizioni complementari stabilite dalla normativa settoriale. Pertanto, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, l'articolo 63, paragrafo 1, di tale regolamento impone agli Stati membri, anche quando svolgono compiti di esecuzione del bilancio tramite appalti pubblici, finanziati con le risorse dei fondi strutturali e di investimento europei, di applicare non già il regolamento finanziario, bensì la loro legislazione nazionale, ivi comprese le disposizioni che recepiscono le direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici.

49 Risulta quindi che, anche nel caso in cui un appalto pubblico sia finanziato con risorse provenienti da fondi strutturali e di investimento europei, l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri di rispettare i principi fondamentali dell'aggiudicazione degli appalti, che sono i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, non può derivare dall'articolo 160 del regolamento finanziario.

50 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione che l'articolo 160, paragrafi 1 e 2, del regolamento finanziario e l'articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 966/2012 devono essere interpretati nel senso che essi non si applicano alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici organizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, anche quando tali appalti sono finanziati con risorse provenienti dai fondi strutturali e di investimento europei.

Sulla seconda questione

51 In via preliminare, occorre rammentare che una questione pregiudiziale dev'essere esaminata alla luce di tutte le disposizioni dei trattati e di diritto derivato che possono essere pertinenti al problema (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 1985, Mutsch, 137/84, EU:C:1985:335, punto 10). La circostanza che il giudice del rinvio abbia formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento soltanto a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta quindi a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possano essere utili alla decisione del giudizio di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto riferimento o meno nella formulazione delle sue questioni (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, punto 8, e dell'8 giugno 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, punto 55).

52 Con la seconda questione, il giudice del rinvio fa riferimento, rispettivamente, agli articoli 160 e 164 del regolamento finanziario nonché agli articoli 102 e 104 del regolamento n. 966/2012. Orbene, dalla risposta fornita alla prima questione discende che tali disposizioni non trovano applicazione nella presente causa.

53 Ciò premesso, dette disposizioni, che enunciano i principi dell'aggiudicazione degli appalti pubblici, hanno un oggetto equivalente a quello dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, da cui risulta altresì l'obbligo di rispettare i principi fondamentali dell'aggiudicazione degli appalti.

54 Sebbene il valore dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale sia inferiore alla soglia di applicazione della direttiva 2014/24 che è fissata, dall'articolo 4, lettera c), in EUR 209 000 per gli appalti di forniture aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, come il comune di Razlog, le disposizioni della direttiva 2014/24 sono state rese applicabili, in modo diretto e incondizionato, dal diritto nazionale a situazioni che, come quella dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, di norma non rientrano nel suo ambito di applicazione. Risulta infatti dall'articolo 49, paragrafo 2, della legge sui fondi strutturali e di investimento europei che la legge sugli appalti pubblici, che ha recepito fedelmente nell'ordinamento giuridico bulgaro la direttiva 2014/24, si applica a tutte le procedure di aggiudicazione di

appalti pubblici sovvenzionate da fondi strutturali e di investimento europei, indipendentemente dal valore degli appalti.

55 Orbene, 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 31 marzo 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, punto 43).

56 Inoltre, poiché la seconda questione verte su una procedura negoziata senza previa pubblicazione per appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, si deve rilevare che l'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, che elenca, alle lettere da a) a c), i «casi» in cui si può utilizzare una siffatta procedura, è pertinente ai fini della risposta a tale seconda questione. Tale elenco è peraltro tassativo poiché l'articolo 26, paragrafo 6, di detta direttiva precisa che gli Stati membri non devono autorizzare l'applicazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in casi diversi da quelli previsti dall'articolo 32 di detta direttiva (v., per analogia, sentenze dell'8 aprile 2008, Commissione/Italia, C-337/05, EU:C:2008:203, punti 56 e 57, nonché del 15 ottobre 2009, Commissione/Germania, C-275/08, non pubblicata, EU:C:2009:632, punto 54).

57 Ciò considerato, l'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di detta direttiva, deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può, nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione, rivolgersi ad un unico operatore economico nel caso in cui tale procedura riprenda, senza modifiche sostanziali, le condizioni iniziali dell'appalto menzionate in una precedente procedura aperta che è stata chiusa con la motivazione che l'unica offerta presentata era inappropriata, quand'anche l'oggetto dell'appalto in questione non presenti obiettivamente alcuna specificità che giustifichi l'affidamento della sua esecuzione in via esclusiva a tale operatore.

58 Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), primo comma, della direttiva 2014/24, l'uso di tale procedura è consentito, in particolare, per appalti pubblici di forniture qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione a richiesta di quest'ultima.

59 Dal tenore letterale di tale disposizione risulta quindi chiaramente che un'amministrazione aggiudicatrice può utilizzare una procedura negoziata senza previa pubblicazione purché siano soddisfatte tre condizioni cumulative. In primo luogo, l'amministrazione aggiudicatrice deve dimostrare di non aver ricevuto alcuna offerta o, quantomeno, alcuna offerta appropriata nell'ambito di una precedente procedura di appalto aperta o ristretta che essa ha chiuso sulla base di tale rilievo. In secondo luogo, la successiva procedura negoziata senza previa pubblicazione non deve modificare sostanzialmente le condizioni iniziali dell'appalto, come riportate nel bando di gara pubblicato nell'ambito della precedente procedura aperta o ristretta. In terzo e ultimo luogo, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di comunicare alla Commissione una relazione sulla situazione qualora quest'ultima gliene faccia richiesta.

60 Dato che quest'ultima condizione non è controversa nella presente causa, occorre precisare il contenuto delle prime due condizioni di applicazione dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), primo comma, della direttiva 2014/24.

61 Per quanto riguarda la prima condizione, dall'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), secondo comma, di tale direttiva risulta che un'offerta non è ritenuta appropriata se non presenta alcuna pertinenza con l'appalto ed è quindi manifestamente inadeguata, salvo modifiche sostanziali, a rispondere alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e ai requisiti specificati nei documenti di gara.

62 Un'offerta, infatti, deve essere ritenuta inappropriata se è «inaccettabile», ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 4, lettera b), secondo comma, di detta direttiva, il quale si applica in particolare alle procedure competitive con negoziazione. Ai sensi di quest'ultima disposizione, sono in particolare considerate inaccettabili le offerte il cui prezzo supera l'importo posto dall'amministrazione aggiudicatrice a base di gara dell'amministrazione aggiudicatrice stabilito e documentato prima dell'avvio della procedura di appalto.

63 Ciò si verifica manifestamente nel caso di un'offerta che, come quella di cui al punto 25 della presente sentenza, aveva proposto un importo di oltre due volte superiore al valore stimato dell'appalto stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice.

64 Per quanto riguarda la seconda condizione di applicazione di tale disposizione, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale sembra discendere che, nell'ambito della procedura negoziata di cui trattasi nel procedimento principale, l'amministrazione aggiudicatrice non ha sostanzialmente modificato le condizioni iniziali dell'appalto, circostanza che spetterà tuttavia al giudice del rinvio verificare.

65 Inoltre, né il considerando 50 né l'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 possono inficiare tale interpretazione letterale dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva.

66 Infatti, come si evince dal suo impianto sistematico, il considerando 50 della direttiva 2014/24 riguarda ipotesi di utilizzo di una procedura negoziata senza previa pubblicazione che non corrispondono a quella menzionata all'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva.

67 Inoltre, nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice decida di rivolgersi ad un unico operatore economico nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione, che viene organizzata a seguito dell'esito infruttuoso di una procedura aperta o ristretta e che riprende, senza modifiche sostanziali, le condizioni inizialmente contenute nel bando di gara pubblicato nell'ambito della precedente procedura aperta o ristretta, una siffatta condotta rimane conforme ai principi dell'aggiudicazione degli appalti enunciati all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24, quand'anche l'oggetto dell'appalto in questione non imponga, obiettivamente, di rivolgersi a tale operatore. In una siffatta configurazione, la precedente procedura aperta o ristretta, da un lato, e la successiva procedura negoziata senza previa pubblicazione, dall'altro, formano infatti un complesso inscindibile, cosicché non può essere ignorata la circostanza che gli operatori economici potenzialmente interessati a tale appalto abbiano avuto l'occasione di rivolgersi all'amministrazione aggiudicatrice e di attivare la concorrenza.

68 In tali circostanze, gli operatori economici venuti meno ai propri obblighi di diligenza per non aver presentato un'offerta appropriata in una procedura aperta o ristretta, non possono imporre all'amministrazione aggiudicatrice, nell'ambito della successiva procedura negoziata senza previa pubblicazione, di avviare negoziazioni con loro medesimi. Infatti, essi ben potevano presentare un'offerta nell'ambito della precedente procedura aperta o ristretta e in tale contesto, pertanto, beneficiare pienamente dei principi di uguaglianza, di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità.

69 Tuttavia, al fine di poter dimostrare che la procedura di appalto di cui trattasi non è stata concepita con l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 né di limitare artificialmente la concorrenza, come richiesto dall'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, della stessa direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di provare che il prezzo da essa concordato con l'aggiudicatario corrisponde al prezzo di mercato e che esso non è superiore al valore stimato dell'appalto, calcolato conformemente alle disposizioni dell'articolo 5 di tale direttiva. In tal modo, l'amministrazione aggiudicatrice rispetta il principio secondo cui l'onere di dimostrare che sussistono effettivamente le circostanze eccezionali che giustificano una deroga prevista all'articolo 32 di detta direttiva grava su colui che intenda avvalersene (v., in tal senso, sentenze del 10 marzo 1987, Commissione/Italia, 199/85, EU:C:1987:115, punto 14 e dell'8 aprile 2008, Commissione/Italia, C-337/05, EU:C:2008:203, punto 58).

70 Inoltre, dimostrando che il prezzo dell'appalto aggiudicato a seguito della procedura negoziata senza previa pubblicazione corrisponde al prezzo di mercato, l'amministrazione aggiudicatrice comprova che essa ha effettuato l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici, come previsto dal considerando 2 della stessa direttiva e, pertanto, che non è stata commessa alcuna irregolarità ai sensi della normativa dell'Unione sui fondi strutturali e di investimento europei (v., per analogia, sentenze del 26 maggio 2016, Judeşul Neam e Judeşul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 46, nonché del 1° ottobre 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punto 51).

71 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione che l'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può, nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione, rivolgersi ad un unico operatore economico nel caso in cui tale procedura riprenda, senza modifiche sostanziali, le condizioni iniziali dell'appalto menzionate in

una precedente procedura aperta che è stata chiusa con la motivazione che l'unica offerta presentata era inappropriata, quand'anche l'oggetto dell'appalto in questione non presenti obiettivamente alcuna specificità che giustifichi l'affidamento della sua esecuzione in via esclusiva a tale operatore.

Sulle spese

72 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 160, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, e l'articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2015, devono essere interpretati nel senso che essi non si applicano alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici organizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, anche quando tali appalti sono finanziati con risorse provenienti dai fondi strutturali e di investimento europei.

2) L'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), 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) 2015/2170 della Commissione, del 24 novembre 2015, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, come modificata dal regolamento delegato 2015/2170, deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può, nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione, rivolgersi ad un unico operatore economico nel caso

in cui tale procedura riprenda, senza modifiche sostanziali, le condizioni iniziali dell'appalto menzionate in una precedente procedura aperta che è stata chiusa con la motivazione che l'unica offerta presentata era inappropriata, quand'anche l'oggetto dell'appalto in questione non presenti obiettivamente alcuna specificità che giustifichi l'affidamento della sua esecuzione in via esclusiva a tale operatore.