



Bruxelles, 9.9.2015
COM(2015) 454 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel
settore dell'asilo**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo

L'Unione europea affronta attualmente numerose sfide in relazione a un afflusso improvviso e in rapida crescita di richiedenti asilo. Gli Stati membri devono tra l'altro soddisfare adeguatamente e tempestivamente i bisogni più immediati di tali richiedenti (alloggi, beni e servizi).

La presente comunicazione fornisce un quadro generale delle possibilità a disposizione dei committenti pubblici – le amministrazioni aggiudicatrici¹ – per mettere rapidamente a disposizione infrastrutture (alloggi), beni e servizi di prima necessità.

La normativa europea in materia di appalti pubblici offre tutti gli strumenti necessari per soddisfare detti bisogni grazie alle disposizioni dell'attuale direttiva 2004/18/CE² (in appresso "la direttiva") e della più recente direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE³. Quest'ultima dovrà essere recepita entro il 18 aprile 2016 ed è attualmente applicabile solo negli Stati membri in cui sono già entrate in vigore le misure di recepimento.

La presente comunicazione si basa sulla direttiva 2004/18/CE ma menziona le specificità della direttiva 2014/24/UE ove rilevanti nelle attuali circostanze⁴.

La presente comunicazione non crea alcuna nuova disposizione legislativa. Essa espone l'interpretazione della Commissione dei trattati, delle direttive in materia di appalti pubblici e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in appresso "la Corte"). È opportuno rilevare che l'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione spetta comunque in ultima istanza alla Corte.

¹ Lo Stato, gli enti regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

² 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 L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

³ 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 L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

⁴ In particolar modo la notevole modifica delle norme applicabili ai servizi (cfr. di seguito il punto 1.3) e l'introduzione di una procedura aperta accelerata (cfr. di seguito il punto 3).

1. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME UE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

1.1. Infrastrutture – lavori

Le infrastrutture, per esempio gli alloggi, possono essere messe a disposizione sia mediante la locazione di fabbricati esistenti che non richiedono notevoli adeguamenti (ossia lavori) sia mediante l'edificazione ex novo o la ristrutturazione di fabbricati esistenti.

La locazione di **fabbricati esistenti** non è soggetta alla normativa sugli appalti pubblici [cfr. articolo 16, lettera a) della direttiva⁵]. In base alla disponibilità gli alloggi possono essere forniti senza procedure di aggiudicazione di appalti affittando fabbricati già esistenti sul mercato o adibendo ad alloggio infrastrutture pubbliche esistenti (p.es. caserme, scuole, strutture sportive). Ove fosse necessario edificare ex novo, ristrutturare o adeguare in altro modo fabbricati esistenti, le norme UE sugli appalti pubblici possono essere d'applicazione⁶.

Affinché la direttiva sia applicabile il valore stimato del progetto concreto di edificazione/ristrutturazione/adeguamento deve essere pari o superiore all'attuale soglia di 5 186 000 euro⁷. Ciò si applica a ogni progetto funzionalmente indipendente. Un comune che preveda di realizzare una serie di progetti abitativi diversi calcolerà in generale il valore di ogni singolo progetto separatamente per stabilire se la soglia è stata raggiunta. Non è consentito frazionare un progetto d'opera al fine di escluderlo dall'applicazione della direttiva (articolo 9, paragrafo 3, della direttiva).

Al di sotto di questa soglia si applica la normativa nazionale. Tuttavia, i principi fondamentali del diritto dell'Unione in materia, ossia la non discriminazione sulla base della nazionalità, l'uguaglianza di trattamento e la trasparenza, si applicano se il progetto ha un interesse transfrontaliero certo⁸.

⁵ Cfr. anche l'articolo 10, lettera a) della direttiva 2014/24/UE.

⁶ Articolo 1, paragrafo 2, lettera b) della direttiva e articolo 2, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE per la definizione di appalti pubblici di lavori.

⁷ Ogni due anni la soglia applicabile e il relativo controvalore nelle valute nazionali degli Stati membri la cui moneta non è l'euro vengono rivisti secondo una metodologia meramente matematica definita direttamente nelle stesse direttive sugli appalti pubblici. La prossima revisione si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2016.

⁸ L'"interesse transfrontaliero certo" di un appalto pubblico deve essere determinato analizzando ogni singolo caso sulla base di diversi fattori, cfr. la comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2) e ulteriormente sviluppata nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia dell'Unione europea. Cfr. per esempio il punto 46 della sentenza della Corte dell'11 dicembre 2014 nella causa C-113/13 e la giurisprudenza ivi richiamata.

1.2. Forniture

Con l'arrivo di numerosi richiedenti asilo sarà necessario approntare urgentemente forniture quali tende, container, indumenti, coperte, letti, generi alimentari.

La direttiva si applica a tutti gli **appalti di forniture** aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice⁹ purché il valore stimato sia pari o superiore alla soglia applicabile, ossia 134 000 euro o 207 000 euro¹⁰ a seconda della natura dell'amministrazione aggiudicatrice¹¹.

Al di sotto di queste soglie si applica la normativa nazionale. Gli anzidetti principi fondamentali del diritto dell'Unione si applicano alle stesse condizioni degli appalti di lavori.

1.3. Servizi

Con l'arrivo dei richiedenti asilo sono infine necessari appalti di servizi (pulizia, servizi sanitari, ristorazione, sicurezza ecc.).

Per quanto riguarda gli appalti di servizi le norme dell'attuale direttiva e della direttiva 2014/24/UE sono sostanzialmente diverse.

In base alla direttiva 2004/18/CE i servizi sono pienamente soggetti alla direttiva solo se presenti nell'elenco esaustivo¹². Di questi servizi, quelli relativi al trasporto in autobus e alla pulizia possono essere particolarmente necessari per i richiedenti asilo. Per tutti i servizi diversi da quelli presenti nell'elenco esaustivo la direttiva¹³ prevede solamente una trasparenza ex post¹⁴ e il rispetto delle disposizioni in materia di specifiche tecniche.

Gli appalti di servizi sono soggetti alla direttiva a partire dalle stesse soglie degli appalti di forniture. Agli appalti di servizi si applicano inoltre i principi fondamentali del diritto

⁹ In casi specifici possono essere applicabili deroghe specificate nella direttiva.

¹⁰ Cfr. nota 7.

¹¹ La soglia inferiore si applica agli appalti di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali (p.es. ministeri) indicate nell'allegato IV della direttiva, la soglia superiore a quelli aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse, tra cui in particolare gli enti regionali e locali.

¹² Allegato II A della direttiva: servizi di manutenzione e riparazione, servizi di trasporto terrestre, servizi di trasporto aereo, trasporto di posta, servizi di telecomunicazione, servizi finanziari, servizi informatici ed affini, servizi di ricerca e sviluppo, servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili, servizi di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica, servizi di consulenza gestionale, servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, servizi pubblicitari, servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari, servizi di editoria e di stampa, eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti (ulteriormente specificati dal rispettivo codice CPV).

¹³ L'elenco non esaustivo figura nell'allegato II B della direttiva (comprendente la categoria generica "altri servizi").

¹⁴ Vale a dire la trasmissione di un avviso all'*Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea* per informazione o pubblicazione dopo l'aggiudicazione del contratto.

dell'Unione se sussiste un interesse transfrontaliero certo, alle stesse condizioni degli appalti di lavori¹⁵.

In linea di principio la direttiva 2014/24/UE si applica pienamente a tutti i servizi; un regime speciale è tuttavia previsto per i "servizi sociali e altri servizi specifici"¹⁶, ossia il "regime alleggerito"¹⁷. Nel contesto dei servizi offerti ai richiedenti asilo tale regime alleggerito potrebbe essere d'interesse, per esempio per i servizi di catering, sanitari e sociali. Alcuni servizi sono completamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE. Tale esclusione riguarda i servizi di soccorso e di ambulanza in determinate condizioni¹⁸.

In generale la direttiva 2014/24/UE sarà applicabile a partire dalla stessa soglia della precedente direttiva¹⁹. Per i servizi assoggettabili al "regime alleggerito" la soglia è stata fissata a 750 000 euro²⁰.

Il "regime alleggerito" obbliga le amministrazioni aggiudicatrici a garantire una pubblicità a livello UE sia prima che dopo l'aggiudicazione dell'appalto e a rispettare alcuni obblighi procedurali di base (in particolare quello di garantire il principio della non discriminazione). Le procedure per l'aggiudicazione di queste categorie di servizi saranno disciplinate dalla normativa nazionale. I principi generali del diritto dell'Unione si applicheranno a questi servizi al di sotto della soglia stabilita purché sussista un interesse transfrontaliero certo²¹.

¹⁵ Al di sotto della pertinente soglia fissata per i servizi di cui all'elenco esaustivo dell'allegato II A, al di sopra e al di sotto delle soglie per tutti gli altri servizi.

¹⁶ Articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24/CE. L'elenco esaustivo di tali servizi figura all'allegato XIV della direttiva 2014/24/UE: servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura; servizi di sicurezza sociale obbligatoria; servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali; servizi religiosi; servizi alberghieri e di ristorazione; servizi legali; altri servizi amministrativi e delle amministrazioni pubbliche; servizi della pubblica amministrazione forniti alla collettività; servizi penitenziari, di pubblica sicurezza e di soccorso servizi investigativi e di sicurezza; servizi internazionali; servizi postali (ulteriormente specificati dal rispettivo codice CPV).

¹⁷ Considerando 28 della direttiva 2014/24/UE.

¹⁸ Articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE.

¹⁹ La soglia inferiore si applica agli appalti di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali, la soglia superiore a quelli aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse, tra cui in particolare gli enti regionali e locali.

²⁰ La soglia rimarrà inalterata anche dopo il 1° gennaio 2016 poiché non sarà rivista come le altre soglie.

²¹ I considerando da 114 a 117 della direttiva 2014/24/UE offrono qualche chiarimento su questo concetto in particolare nel contesto del "regime alleggerito".

2. SCELTA DELLE PROCEDURE E DEI TERMINI DI SCADENZA AI SENSI DELLE NORME UE SUGLI APPALTI PUBBLICI

2.1. Generale

Per gli appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di aggiudicare l'appalto seguendo una procedura **aperta** o **ristretta** (articolo 28 della direttiva)²². Il termine minimo di ricezione delle offerte nelle procedure aperte è di 52 giorni, ma può essere ridotto a 40 giorni se si utilizzano i mezzi elettronici (articolo 38 della direttiva). Nelle procedure ristrette i termini di scadenza sono di 37 giorni per la ricezione delle domande di partecipazione e ulteriori 40 giorni per la ricezione delle offerte dopo che l'amministrazione aggiudicatrice ha selezionato i candidati invitati a presentare un'offerta (articolo 38, paragrafo 3, della direttiva; questi termini possono essere fissati rispettivamente a 30 e 35 giorni se si utilizzano i mezzi elettronici²³).

Nelle procedure aperte soggette alla direttiva 2014/24/UE si applicherà un termine di 35 giorni per la ricezione delle offerte²⁴. Per le procedure ristrette la direttiva 2014/24/UE prevede un termine di 30 giorni per la ricezione delle domande di partecipazione seguito da un ulteriore termine di 30 giorni per la ricezione delle offerte²⁵. Quest'ultimo termine può, se la legislazione nazionale ha attuato questa opzione, essere fissato di concerto tra le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, quali gli enti regionali e locali, e i partecipanti; in assenza di un accordo, si può applicare un termine minimo di 10 giorni²⁶.

2.2. Urgenza

Se sussiste un'urgenza la direttiva prevede una notevole riduzione dei termini generali. In questo caso le amministrazioni aggiudicatrici possono optare per una procedura ristretta "accelerata" in cui il termine per la ricezione delle domande di partecipazione è di 15 giorni e il termine per la ricezione delle offerte di 10 giorni²⁷. L'aggiudicazione è in questo modo più celere.

²² Le procedure negoziate senza previa pubblicazione o il dialogo competitivo non sono probabilmente interessanti in questo contesto perché le condizioni per farvi ricorso non sarebbero soddisfatte nelle circostanze previste dalla presente comunicazione.

²³ Articolo 38, paragrafi 5 e 6, della direttiva.

²⁴ Articolo 27 della direttiva 2014/24/UE.

²⁵ Articolo 28 della direttiva 2014/24/UE.

²⁶ Articolo 28, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE.

²⁷ Articolo 38, paragrafo 8, della direttiva.

La direttiva 2014/24/UE mantiene tale procedura²⁸ e introduce inoltre una procedura aperta "accelerata" prevedendo che il termine per la ricezione delle offerte possa essere ridotto a 15 giorni per motivi di urgenza debitamente dimostrati²⁹.

Ricorrere a una procedura ristretta "accelerata" significa applicare un minimo di uguaglianza di trattamento e di trasparenza, ciò che permette di salvaguardare un certo livello di concorrenza anche nell'urgenza. In molti casi potrebbe essere possibile aggiudicare gli appalti necessari tramite la procedura ristretta "accelerata" (o la procedura aperta "accelerata" a norma della direttiva 2014/24/UE).

3. PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE IN CASO DI ESTREMA URGENZA

Con la "procedura negoziata senza previa pubblicazione" il diritto dell'Unione fornisce uno strumento ulteriore che permette di aggiudicare appalti per soddisfare i bisogni dei richiedenti asilo anche nei casi di maggiore urgenza.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione "*nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le amministrazioni aggiudicatrici in questione, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate con pubblicazione [...]. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici.*" (articolo 31, paragrafo 1, lettera c) della direttiva³⁰).

Poiché le amministrazioni aggiudicatrici derogano in questo caso al principio della trasparenza sancito dal trattato, la Corte di giustizia esige che il ricorso a questa procedura rimanga eccezionale. Tutte le condizioni devono essere soddisfatte cumulativamente e interpretate in senso restrittivo (cfr. per esempio le cause C-275/08, Commissione/Germania, e C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). Una "procedura negoziata senza previa pubblicazione" consente alle amministrazioni aggiudicatrici di negoziare direttamente con i potenziali contraenti; non permette l'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato a meno che non sia l'unico in grado di provvedere alla fornitura entro i vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza.

Ogni amministrazione aggiudicatrice dovrà valutare se siano rispettate le condizioni per il ricorso a una "procedura negoziata senza previa pubblicazione" e dovrà giustificare la

²⁸ Articolo 28, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE.

²⁹ Articolo 27, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE.

³⁰ Una disposizione sostanzialmente identica figura all'articolo 32, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2014/24/UE.

propria scelta in una relazione unica³¹. Nella valutazione individuale di ogni singolo caso devono essere soddisfatti i criteri illustrati qui di seguito.

3.1. "Eventi imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice in questione"

In molti Stati membri il numero delle persone richiedenti asilo è aumentato in modo significativo in un periodo di tempo relativamente breve.

Si può supporre che, in generale, una determinata amministrazione aggiudicatrice non sia stata in grado o non abbia avuto modo di conoscere con sufficiente anticipo il numero dei richiedenti asilo a cui deve prestare assistenza. Non si è potuta quindi programmare in anticipo l'esigenza specifica di un determinato comune di fornire alloggi, beni o servizi ai richiedenti asilo. Tale circostanza costituirebbe quindi un evento imprevedibile per il comune in questione.

3.2. Impossibilità di rispettare i termini di scadenza generali a causa dell'estrema urgenza

È fuor di dubbio che i bisogni immediati dei richiedenti asilo che giungono nei vari Stati membri (alloggi, beni e servizi) devono essere soddisfatti quanto più tempestivamente possibile.

Se ciò permetta o no di rispettare anche i termini molto ridotti della procedura ristretta accelerata (o della procedura aperta accelerata di cui alla direttiva 2014/24/UE) dovrà essere valutato caso per caso.

Come risulta dalla giurisprudenza della Corte³², il richiamo all'estrema urgenza implica che la necessità di un appalto sia soddisfatta nel più breve tempo possibile. La deroga non può essere invocata per l'aggiudicazione di appalti che richiede più tempo di quanto non sia necessario per dare corso a una procedura trasparente, aperta o ristretta, oppure anche (ristretta) accelerata.

3.3. Nesso di causalità tra l'evento imprevedibile e l'estrema urgenza

Per quanto riguarda la risposta alle esigenze più immediate dei richiedenti asilo in un brevissimo lasso di tempo, non si può ragionevolmente mettere in dubbio il nesso di causalità tra l'aumento dei richiedenti asilo e la necessità di soddisfare i loro bisogni.

3.4. "Nella misura strettamente necessaria"

Le procedure negoziate senza previa pubblicazione possono dare la possibilità di rispondere adeguatamente alle necessità immediate. Possono supplire fino a quando non si troveranno soluzioni più stabili, quali contratti quadro di forniture e servizi aggiudicati tramite procedure regolari (comprese quelle accelerate).

³¹ Articolo 43, lettera f) della direttiva 2004/18/CE e articolo 84, paragrafo 1, lettera f) della direttiva 2014/24/CE.

³² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-352/12 del 20 giugno 2013, punti 50-52.

4. CONCLUSIONI

Le amministrazioni aggiudicatrici dovranno valutare caso per caso la procedura da scegliere per l'aggiudicazione di appalti volti a soddisfare le necessità immediate dei richiedenti asilo (alloggi, beni e servizi).

Per quanto riguarda i singoli progetti che superano le soglie fissate per l'applicazione delle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici, se la necessità deve essere soddisfatta attraverso una nuova gara d'appalto³³, le amministrazioni aggiudicatrici valuteranno innanzitutto la possibilità di avvalersi di tutte le opzioni esistenti per ridurre sostanzialmente i termini utilizzando una procedura accelerata (ristretta o, a norma della direttiva 2014/24/UE, aperta).

Se tali possibilità non permettessero di fornire in tempi sufficientemente celeri gli alloggi, i beni e i servizi, può essere considerata una procedura negoziata senza previa pubblicazione.

La normativa UE in materia di appalti pubblici comporta norme adeguate per soddisfare i bisogni più immediati dei richiedenti asilo nelle attuali circostanze eccezionali.

³³ Anziché provvedervi per esempio con risorse proprie, con una cooperazione pubblico-pubblico o avvalendosi di appalti già esistenti.