Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 21 maggio 2015 [1]

Causa C-166/14

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
contro
Bundesvergabeamt

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Appalti pubblici — Direttive 89/665/CEE e 2007/66/CE — Procedure di ricorso — Tutela giurisdizionale effettiva — Risarcimento danni — Termini di decadenza»

I – **Considerazioni introduttive**

1. Se sia compatibile con il diritto dell'Unione il fatto che un'impresa, che si ritenga lesa dalla presunta illegittima aggiudicazione di un appalto pubblico, non possa più far valere, decorsi sei mesi, alcuna pretesa di risarcimento danni nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice e ciò anche nel caso in cui essa non sia venuta a conoscenza, durante tale termine, della conclusione del contratto e, dunque, degli eventuali danni subiti. Tale è, in sostanza, la questione sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale.

2. Tale questione è sorta nel contesto di un appalto pubblico aggiudicato in Austria nel settore della sanità pubblica. Un'amministrazione aggiudicatrice stipulava un contratto avente ad oggetto la prestazione di determinati servizi nel settore sanitario senza previa pubblicazione del bando tramite «aggiudicazione diretta» (detta pure «aggiudicazione mediante affidamento diretto»). Un terzo, che solo successivamente veniva a conoscenza di detta procedura, richiede ora il risarcimento del danno, risarcimento che gli è peraltro precluso in ragione del superamento del termine di decadenza perentorio semestrale, previsto in Austria per il controllo della legittimità delle decisioni di aggiudicazione.

3. Nel caso in esame occorre chiarire, nel rispetto dei principi di diritto dell'Unione di effettività e di equivalenza, se un termine di decadenza così breve e rigoroso per ricorsi aventi ad oggetto domande risarcitorie sia compatibile con la direttiva 89/665/CEE [2] (in prosieguo: la «direttiva sulle procedure di ricorso»), nel testo di cui alla direttiva 2007/66/CE [3]. A tal riguardo dovrà essere cercato un giusto

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — 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 L 395, pag. 33).

3 — Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (GU L 335, pag. 31). Le ulteriori modifiche apportate dall'articolo 46 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa all'aggiudicazione di contratti di concessione (GU L 94, pag. 1) non hanno rilievo per il presente caso.

equilibrio tra i contrapposti interessi della certezza del diritto e della tutela giurisdizionale effettiva nel settore degli appalti pubblici. Nel prendere in considerazione singoli aspetti di detta problematica avrò occasione di richiamarmi alle mie precedenti conclusioni presentate nelle cause Pressetext Nachrichtenagentur [4] e Uniplex (UK) [5], nonché ad alcune recenti sentenze della Corte.

II – **Contesto normativo**

A – *Diritto dell'Unione*

4. Il quadro normativo dell'Unione di tale procedimento è costituito dalla direttiva sulle procedure di ricorso, nel testo modificato dalla direttiva 2007/66.

5. L'articolo 1, paragrafo 1, comma 3, della direttiva sulle procedure di ricorso così recita:

«Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2004/18/CE [6], le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile, secondo le condizioni previste negli articoli da 2 a 2 *septies* della presente direttiva, sulla base del fatto che hanno violato il diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono».

6. L'articolo 2 della direttiva sulle procedure di ricorso attiene ai requisiti delle procedure di ricorso e così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i provvedimenti presi in merito alle procedure di ricorso di cui all'articolo 1 prevedano i poteri che consentono di:

(…)

b) annullare o far annullare le decisioni illegittime (…);

c) accordare un risarcimento danni ai soggetti lesi dalla violazione.

(…)

6. Gli Stati membri possono prevedere che, se un risarcimento danni viene chiesto a causa di una decisione presa illegittimamente, per prima cosa l'organo che ha la competenza necessaria a tal fine annulli la decisione contestata.

(…)».

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — 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, pag. 114, rettificata da GU L 351, pag. 44).

7. L'articolo 2 *quinquies* della direttiva medesima («Privazione di effetti») stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che un contratto sia considerato privo di effetti da un organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice o che la sua privazione di effetti sia la conseguenza di una decisione di detto organo di ricorso nei casi seguenti:

a) se l'amministrazione aggiudicatrice ha aggiudicato un appalto senza previa pubblicazione del bando nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* senza che ciò sia consentito a norma della direttiva 2004/18/CE;

(…)».

8. Ai sensi del successivo articolo 2 *septies* («Termini»):

«1. Gli Stati membri possono stabilire che la proposizione di un ricorso a norma dell'articolo 1 *quinquies*, paragrafo 1, debba avvenire:

(…)

b) e in ogni caso prima dello scadere di un periodo di almeno sei mesi a decorrere dal giorno successivo alla data di stipula del contratto.

2. In tutti gli altri casi (…) i termini per la proposizione del ricorso sono determinati dal diritto nazionale (…)».

B – *Normativa nazionale*

9. La legge federale austriaca sull'aggiudicazione degli appalti del 2006[7] (Bundesvergabegesetz; in prosieguo: il «BVergG 2006») contiene norme di trasposizione delle richiamate disposizioni della direttiva sulle procedure di ricorso. Nella sua versione applicabile al caso di specie[8], essa prevedeva un procedimento di accertamento dinanzi al Bundesvergabeamt.

10. L'articolo 331 del BVergG 2006 dispone, a tal riguardo, quanto segue:

«1. Un imprenditore che avesse interesse alla stipula di un contratto ricompreso nella sfera di applicazione della presente legge federale può chiedere, qualora dalla pretesa decisione illegittima gli sia derivato o possa derivargli un danno, l'accertamento

(…)

2. dell'illegittimità (…) dell'effettuazione della procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione del bando (…)

(…)».

11. L'articolo 332 del BVergG 2006 riguarda l'ammissibilità della domanda di accertamento. Il suo paragrafo 3 così recita:

«Le domande di cui all'articolo 331, paragrafo 1, [punto] 2 (…) devono essere presentate entro sei mesi dal giorno successivo alla data di aggiudicazione dell'appalto. (…)

7 — Legge federale sull'aggiudicazione degli appalti (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I, n. 17/2006.

8 — BGBl. I, n. 15/2010.

(…)».

12. Ai sensi dell'articolo 334, paragrafo 2, del BVergG 2006, una volta accertato l'illegittimo svolgimento di una procedura di aggiudicazione di un appalto per mancata previa pubblicazione del bando, il Bundesvergabeamt, in linea di principio, è tenuto a dichiarare la nullità del contratto.

13. Il successivo articolo 341 contiene norme procedurali relative alle domande di risarcimento del danno. Il suo paragrafo 2 così dispone:

«L'azione di risarcimento del danno è ammissibile solo previo accertamento, da parte della competente autorità di vigilanza sugli appalti pubblici,

(…)

2. dell'illegittimità (…) dell'effettuazione della procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione del bando (…).

(…)».

III – **Fatti e questione pregiudiziale**

14. Il presente procedimento è scaturito dalla controversia che oppone la MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (in prosieguo: la «MedEval») e lo Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Unione delle casse di previdenza sociale austriache; in prosieguo: lo «Hauptverband»). Quest'ultimo ente è l'organizzazione rappresentativa di tutte le casse di previdenza sociale in Austria e costituisce un organismo di diritto pubblico.

15. Il 10 agosto 2010, lo Hauptverband stipulava con la Pharmazeutische Gehaltskasse (cassa delle retribuzioni dei farmacisti) – un altro organismo di diritto pubblico, nei cui compiti rientra, inter alia, la tenuta della contabilità delle prescrizioni mediche con i singoli istituti di assicurazione nell'interesse delle farmacie – un contratto avente ad oggetto la realizzazione di un progetto volto all'incremento della sicurezza dei pazienti («e-Medikation») senza previa pubblicazione di un bando.

16. Ad avviso della MedEval si trattava, al riguardo, di un'aggiudicazione diretta illecita. In data 1° marzo 2011, la MedEval chiedeva, pertanto, al Bundesvergabeamt austriaco di accertare l'illegittimità del modus procedendi dello Hauptverband, ai sensi dell'articolo 331, paragrafo 1, punto 2, del BVergG 2006.

17. Con decisione dell'11 maggio 2011, il Bundesvergabeamt respingeva la domanda, per non essere stata presentata nel termine semestrale – fissato dall'articolo 332, paragrafo 3, del BVergG 2006 – decorrente dall'aggiudicazione dell'appalto, vale a dire, nel caso di specie, dalla stipula del contratto.

18. Come affermato dal Verwaltungsgerichtshof, investito medio tempore della controversia, in base alla normativa austriaca, il termine di decadenza ai fini della proposizione del procedimento di accertamento in materia di aggiudicazione degli appalti inizia a decorrere indipendentemente dalla circostanza che il ricorrente sia a conoscenza o meno della conclusione del contratto. Poiché, tuttavia, la deduzione, nel procedimento, di una violazione della disciplina di aggiudicazione degli appalti costituisce il presupposto non solo per la declaratoria di nullità del contratto, bensì anche ai fini della proposizione dell'azione risarcitoria, il Verwaltungsgerichtshof dubita, sotto tale profilo, della compatibilità del termine de quo con il diritto dell'Unione.

19. In tale contesto, con ordinanza del 25 marzo 2014, pervenuta l'8 aprile 2014, il Verwaltungsgerichtshof ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

Se il diritto dell'Unione – in particolare, i principi generali dell'equivalenza e dell'effettività, nonché la direttiva 89/665/CEE nel testo di cui alla direttiva 2007/66/CE – debba essere interpretato nel senso che esso osti ad una normativa nazionale per effetto della quale una domanda diretta all'accertamento di violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti pubblici deve essere presentata entro il termine di sei mesi dalla stipulazione del contratto, laddove l'accertamento della violazione costituisca il presupposto non solo per la declaratoria di nullità del contratto, bensì anche ai fini della proposizione dell'azione risarcitoria.

20. Nel procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte, la MedEval, lo Hauptverband, il governo austriaco, il governo italiano e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza del 22 aprile 2014 sono intervenuti la MedEval, il governo austriaco e la Commissione.

IV – **Analisi giuridica**

21. Con la questione pregiudiziale, il Verwaltungsgerichtshof chiede, in sostanza, se sia compatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale, secondo la quale le procedure di ricorso volte all'accertamento dell'illegittimità di decisioni di ammnistrazioni aggiudicatrici possano essere proposte solo entro il termine di decadenza di sei mesi e ciò anche qualora l'accertamento dell'illegittimità sia richiesto esclusivamente quale presupposto per un'azione risarcitoria.

22. Il contesto giuridico della questione è costituito dalle particolari modalità della tutela giuridica in materia di appalti in Austria, il fondamento del quale è rappresentato, nella fase *successiva* all'aggiudicazione, dal procedimento volto anzitutto unicamente all'accertamento dell'illegittimità dell'aggiudicazione dell'appalto. Pertanto, tale accertamento costituisce il presupposto non solo per l'eventuale declaratoria di nullità del contratto stipulato dall'amministrazione aggiudicatrice, ma anche ai fini della mera richiesta di risarcimento danni da parte di terzi, come MedEval.

23. Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, ciò che rileva per il Verwaltungsgerichtshof nella specie è esclusivamente il chiarimento della questione della liceità del menzionato termine di decadenza semestrale con riguardo alla *proposizione di domande di risarcimento del danno* da parte di soggetti che si ritengano lesi dall'aggiudicazione dell'appalto. Non costituiscono, invece, oggetto del procedimento pregiudiziale i termini cui siano le domande di accertamento volte alla *declaratoria di nullità dei contratti*.

24. Ai fini della risposta alla questione pregiudiziale occorre anzitutto analizzare la direttiva sulle procedure di ricorso [v., su tale punto, la successiva sezione A)], per poi esaminare i principi di diritto dell'Unione dell'effettività e dell'equivalenza [v., su tale punto, infra, sezione B)]. La compatibilità di una disciplina sui termini come quella austriaca presuppone, infatti, che essa sia coerente non solo con la lettera, ma anche con la ratio della direttiva sulle procedure di ricorso quale emerge alla luce dei principi di effettività e di equivalenza. Laddove la direttiva lascia agli Stati membri un margine discrezionale nella trasposizione, essi sono tenuti a farne uso rispettando i principi menzionati.

A – *Sulla direttiva sulle procedure di ricorso*

25. La tutela giurisdizionale dei singoli nei confronti delle decisioni di aggiudicazione adottate da amministrazioni aggiudicatrici è disciplinata più dettagliatamente nella direttiva sulle procedure di ricorso [9]. Tale direttiva obbliga gli Stati membri a garantire procedure adeguate che consentano di sottoporre a sindacato le aggiudicazioni di appalti effettuate dalle amministrazioni aggiudicatrici (cosiddette procedure di ricorso). Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva, tali procedure di ricorso devono consentire, inter alia, di ottenere l'annullamento delle decisioni illegittime [lettera b)], nonché di riconoscere il risarcimento del danno ai soggetti lesi [lettera c)].

26. Mentre l'originaria versione della direttiva sulle procedure di ricorso non prevedeva una disciplina espressa relativa ai termini di decadenza entro i quali dover proporre le procedure di ricorso, la direttiva contiene ora invece, a tal riguardo, nell'articolo 2 *septies*, una disposizione specifica. Ai sensi dell'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri possono quindi stabilire un termine perentorio di decadenza di (almeno) sei mesi decorrente dal giorno successivo alla data di stipula del contratto.

27. Tuttavia, tale termine di decadenza riguarda esclusivamente, in base al mero tenore letterale della disposizione, ricorsi «a norma dell'articolo 2 *quinquies*, paragrafo 1» della direttiva sulle procedure di ricorso, vale a dire quelli volti a far dichiarare inefficace il contratto stipulato dall'amministrazione aggiudicatrice.

28. Contrariamente a quanto osservato dall'Austria, pertanto, la possibilità, contemplata nell'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, della direttiva sulle procedure di ricorso, di stabilire un termine di decadenza di sei mesi non si riferisce affatto alla proposizione di azioni di risarcimento del danno. Queste sono piuttosto disciplinate dall'articolo 2 *septies*, paragrafo 2, della direttiva sulle procedure di ricorso, secondo cui «in tutti gli altri casi» il termine per la proposizione del ricorso è determinato dal diritto nazionale, come correttamente messo in risalto dalla Commissione.

29. Tale conclusione risulta avvalorata, oltre che dal tenore letterale dell'articolo 2 *septies* della direttiva sulle procedure di ricorso, anche dagli obiettivi alla base della modifica della direttiva sulle procedure di ricorso a suo tempo intervenuta. Infatti, come può dedursi dal considerando 13 della direttiva 2007/66, i contratti stipulati a seguito di aggiudicazioni effettuate con affidamenti diretti illegittimi dovrebbero essere considerati, in linea di principio, privi di effetto. Il legislatore dell'Unione ha richiamato, a tal riguardo, la giurisprudenza della Corte, secondo la quale siffatte aggiudicazioni vanno considerate come la più grave violazione della normativa in materia di appalti [10], ma, nel contempo, nel considerando 25 della direttiva 2007/66, ha aggiunto che, per motivi di certezza del diritto, dovrebbero essere previsti «termini di prescrizione o decadenza» per l'avvio di procedure di ricorso volte a far dichiarare inefficace il contratto. Tale è il contesto in cui si inserisce la disciplina del termine di decadenza semestrale di cui all'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, della direttiva sulle procedure di ricorso.

9 — Ciò riguarda gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. V. inoltre, la direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 76, pag. 14).

10 — V. punto 37 della sentenza Stadt Halle e RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), nella cui versione tedesca si parla di «einem ganz beträchtlichen Verstoß … gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen [(la) più grave violazione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici]». La formulazione impiegata nelle versioni rispettivamente francese e inglese è la seguente: «la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics» e «the most serious breach of Community law in the field of public procurement».

30. La proposizione di azioni risarcitorie, di cui si discute nella specie, non comporta affatto, di norma, che il contratto venuto in essere per effetto di un'illegittima aggiudicazione dell'appalto sia dichiarato inefficace [11]. Di conseguenza, gli interessi in gioco nelle procedure di ricorso volte al risarcimento danni differiscono rispetto a quelli sottesi alle procedure di ricorso intesi a far dichiarare inefficaci i contratti già conclusi. L'esigenza di certezza del diritto nei processi aventi ad oggetto mere domande risarcitorie è inferiore rispetto alle procedure con le quali viene contestata la validità dei contratti [12].

31. Spetta agli Stati membri tener conto di tali particolari interessi nei processi aventi ad oggetto domande risarcitorie. Ai sensi dell'articolo 2 *septies*, paragrafo 2, della direttiva sulle procedure di ricorso, tali Stati hanno la facoltà di determinare, nell'ambito della loro autonomia procedurale, i termini entro i quali gli interessati devono adire la via giudiziaria per poter proporre azioni risarcitorie conseguenti ad una presunta aggiudicazione illegittima di un appalto pubblico [13].

B – *Sui principi di equivalenza e di effettività*

32. Secondo costante giurisprudenza della Corte, in assenza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione. Tali procedimenti non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelli riguardanti ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) [14].

33. In particolare, le modalità procedurali volte ad assicurare la salvaguardia dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione a persone lese da decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici non devono mettere in pericolo l'effetto utile della direttiva sulle procedure di ricorso [15].

1. Il principio di effettività

34. Per quanto attiene al *principio di effettività*, si pone la questione se termini di decadenza come quello semestrale vigente in Austria di cui all'articolo 332, paragrafo 3, del BVergG 2006 renda agli interessati praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'affermazione del proprio diritto al risarcimento danni sancito dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulle procedure di ricorso.

35. In linea di principio, la fissazione di termini di decadenza ragionevoli non suscita alcun problema secondo la giurisprudenza della Corte, in quanto tali termini sono funzionali al fondamentale interesse alla certezza del diritto [16]. Il principio della certezza del diritto trova espressione anche nell'articolo 1, paragrafo 1, comma 3, della direttiva sulle procedure di ricorso, secondo il quale il ricorso avverso le decisioni di aggiudicazione deve essere «in particolare, quanto più rapido possibile». Nel contempo,

11 — V. articolo 2, paragrafo 7, della direttiva sulle procedure di ricorso, secondo cui, eccetto nei casi di cui agli articoli da 2 *quinquies* a 2 *septies*, gli effetti delle decisioni relative ai ricorsi sul contratto stipulato in seguito all'aggiudicazione di un appalto sono determinati dal diritto nazionale.

12 — V. infra paragrafi 39 e 40 delle presenti conclusioni, nonché paragrafo 165 delle mie conclusioni presentate nella causa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) e paragrafi 33 e 34 delle mie conclusioni presentate nella causa Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — V. sentenze Universale-Bau e a. (C-470/99, EU:C:2002:746, punto 71) e Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, punto 26).

14 — V. sentenze Rewe (33/76, EU:C:1976:188, punto 5), Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punto 12), van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 28) e Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punto 37).

15 — V. sentenze Universale-Bau e a. (C-470/99, EU:C:2002:746, punto 72), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, punto 27) ed eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punto 40).

16 — V. sentenze Rewe (33/76, EU:C:1976:188, punto 5), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, punto 19) e Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, punto 36), nonché, specificamente sulla direttiva sulle procedure di ricorso, sentenze Universale-Bau e a. (C-470/99, EU:C:2002:746, punto 76), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, punto 52), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, punti 50 e 51) ed eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punto 51).

però, la medesima disposizione esige che le aggiudicazioni di appalti siano oggetto di un ricorso «efficace», sottolineando quindi, a fianco dell'esigenza della certezza del diritto, la necessità di garantire una tutela giurisdizionale effettiva (v., a tal riguardo, anche l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali).

36. Nel valutare l'adeguatezza dei termini di decadenza nelle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti occorre tener conto di entrambi gli aspetti – certezza del diritto e tutela giurisdizionale effettiva. A tal riguardo, occorre tener conto della natura e delle conseguenze giuridiche del rispettivo rimedio giuridico nonché dei contrapposti diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti [17].

37. Nel caso di specie si pone pertanto la questione se le considerazioni che, nell'ambito del sindacato sulla validità dei contratti, depongono a favore di termini di decadenza particolarmente brevi e rigorosi possano parimenti trovare applicazione alle azioni risarcitorie.

38. Propendo per la soluzione negativa. Infatti, come già rilevato, gli interessi in gioco nei due casi sono diversi.

39. Un'amministrazione aggiudicatrice e la sua controparte contrattuale condividono l'esigenza – chiara e meritevole di tutela – di certezza del diritto con riguardo al contratto da esse stipulato. La possibilità di una successiva declaratoria di inefficacia del contratto rappresenta una conseguenza giuridica particolarmente grave e drastica. Proprio alla luce di tale circostanza appare giustificato disciplinare restrittivamente i rimedi giuridici volti a far dichiarare l'inefficacia di un contratto (*tutela del diritto primario*). In procedimenti di tal genere appare pertanto adeguata la fissazione – consentita dall'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, della direttiva sulle procedure di ricorso – di un termine di decadenza perentorio di sei mesi, potendo esso iniziare a decorrere indipendentemente dal fatto che l'interessato fosse a conoscenza di una presunta violazione della disciplina di aggiudicazione degli appalti [18].

40. Di conseguenza, i rimedi giuridici volti ad ottenere il risarcimento del danno (*tutela del diritto derivato*) non incidono affatto, in linea di principio, sulla validità di contratti già conclusi. Gli interessi delle controparti contrattuali sono lesi in misura di gran lunga minore da possibili azioni risarcitorie rispetto all'ipotesi dell'annullamento del contratto. A ciò si aggiunge il fatto che il bilanciamento delle considerazioni inerenti alla certezza del diritto e alla tutela giurisdizionale non può essere realizzato nello stesso modo nelle procedure di ricorso dirette alla garanzia del risarcimento danni e in quelle volte a far stabilire che i contratti sono privi di effetti. Invece, nelle procedure volte ad ottenere un risarcimento danni è necessario accordare alle esigenze della tutela giurisdizionale effettiva un ruolo significativamente più rilevante e non sarebbe giustificato prevedere modalità di esperimento di tali rimedi giuridici altrettanto rigorose rispetto all'ipotesi di annullamento di contratti [19].

41. Non può trovare accoglimento la tesi svolta a tal riguardo dall'Austria, nella parte in cui si sostiene che anche le pretese risarcitorie di terzi sarebbero fonte di inammissibile incertezza del diritto per le autorità pubbliche, in quanto pretese di tal genere avanzate nei loro confronti «presentano, di regola, una connessione con le norme in materia di tesoreria dello Stato» e le disponibilità di bilancio sarebbero limitate. La prevenzione di azioni risarcitorie per effetto di una rigorosa osservanza delle norme in materia di aggiudicazione di appalti dipende, piuttosto, dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici.

17 — V. paragrafo 161 delle mie conclusioni presentate nella causa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — V. ancora paragrafo 162 delle mie conclusioni presentate nella causa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) e paragrafo 33 delle mie conclusioni presentate nella causa Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

19 — V. ancora paragrafi da 163 a 167 delle mie conclusioni presentate nella causa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) e paragrafo 34 delle mie conclusioni presentate nella causa Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). Tale distinzione tra tutela del diritto primario e tutela del diritto derivato si riflette anche nella giurisprudenza della Corte, come ad esempio nella sentenza Idrodinamica Spurgo Velox e a. (C-161/13, EU:C:2014:307, punti 45 e 46).

42. Non porta a diversa conclusione neppure il richiamo, operato dall'Austria e dall'Italia, all'articolo 2, paragrafo 6, della direttiva sulle procedure di ricorso. È pur vero che tale norma consente agli Stati membri di prevedere un sistema a due fasi in cui le domande risarcitorie fondate su illegittime decisioni di aggiudicazione siano subordinate al previo «annullamento» delle decisioni medesime. Tuttavia, da detta possibile correlazione non discende in alcun modo che i *termini di decadenza* per proporre ricorsi diretti a far accertare l'illegittimità di una decisione di aggiudicazione, con specifico riguardo ad una richiesta di risarcimento dei danni, debbano essere definiti nello stesso modo di quelli previsti per i ricorsi volti a far dichiarare l'inefficacia di contratti già conclusi.

43. È nel diritto nazionale che occorre, piuttosto, eventualmente prevedere, nel rispetto del principio di effettività, termini di decadenza per ricorsi proposti nel contesto di domande risarcitorie. Non è necessario che essi siano più lunghi di quelli stabiliti per i ricorsi volti a far dichiarare l'inefficacia di un contratto. Molto più importante è il rispettivo dies a quo di tali termini: l'effettiva proposizione di azioni risarcitorie presuppone che i termini per l'avvio delle sottostanti procedure di ricorso, aventi ad oggetto presunte violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti cui si connette la domanda risarcitoria, inizino a decorrere solo nel momento in cui un interessato sia venuto o sarebbe dovuto venire a conoscenza della rispettiva violazione, ad esempio per effetto di una comunicazione ex articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18 [20].

44. Infatti, come giustamente osservato dalla Commissione, proprio nel caso in cui venga contestata l'illegittimità di un'aggiudicazione diretta, occorrerebbe tener conto del fatto che risulterebbe difficile per le parti interessate lese acquisire informazioni sulla conclusione del contratto. Qualora, con riguardo alla proposizione di qualsivoglia genere di ricorso, si tenesse conto, quale dies a quo del termine, esclusivamente della data di stipulazione del contratto, sarebbe sufficiente per l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di non vedersi esposta né al rischio dell'annullamento del contratto, né a quello di domande risarcitorie, mantenere segreta la conclusione del contratto per un tempo sufficientemente lungo. Ciò contrasterebbe peraltro con l'obiettivo della direttiva sulle procedure di ricorso, consistente nel fornire agli interessati un rimedio efficace contro le aggiudicazioni dirette illegittime [21].

45. In sintesi, il principio di effettività osta pertanto ad una normativa nazionale per effetto della quale una domanda diretta all'accertamento di violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti debba essere presentata entro il termine di sei mesi dalla stipulazione del contratto, ancorché detto accertamento venga richiesto solo quale presupposto di una successiva azione risarcitoria. Invero, il termine di decadenza per azioni di accertamento volte a far valere domande risarcitorie non deve iniziare a decorrere prima che la persona lesa sia o debba essere a conoscenza della pretesa violazione della disciplina di aggiudicazione degli appalti.

46. Spetta al giudice del rinvio esaminare se e quando, nella specie, la MedEval ne fosse o dovesse esserne a conoscenza.

2. Il principio di equivalenza

47. Solo per ragioni di completezza resta ancora da esaminare brevemente, in conclusione, se la disciplina austriaca in questione sia in contrasto anche con il principio di equivalenza.

20 — V. sentenze Universale-Bau e a. (C-470/99, EU:C:2002:746, punto 78), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, punto 32), Idrodinamica Spurgo Velox e a. (C-161/13, EU:C:2014:307, punto 37) ed eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punto 52).

21 — V. il considerando [7] della direttiva sulle procedure di ricorso, secondo il quale gli Stati membri sono tenuti a consentire, con idonee procedure, l'annullamento di decisioni illegittime e l'indennizzo delle persone lese dalla violazione.

48. Secondo quanto riferito dal Verwaltungsgerichtshof, in Austria, in forza delle disposizioni generali di diritto civile, il diritto al risarcimento del danno si prescrive, in linea di principio, decorsi tre anni dal momento in cui si sia venuti a conoscenza del danno e dell'autore del danno. Prima facie sembra corretto considerare meno favorevole – con conseguente violazione del principio di equivalenza – la disciplina, come quella risultante dal BVergG 2006, delle modalità procedurali relative a domande risarcitorie fondate su violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti, essendo necessario, in tal caso, adire la via giudiziaria entro il termine perentorio di decadenza di sei mesi decorrenti dalla stipula del contratto.

49. A diversa conclusione si giunge peraltro qualora si tenga conto delle peculiarità della tutela predisposta dalla normativa in materia di aggiudicazione degli appalti. Come d'altronde già rilevato, l'articolo 1, paragrafo 1, comma 3, della direttiva sulle procedure di ricorso pone esplicitamente l'accento su un ricorso «quanto più rapido possibile» avverso le decisioni di aggiudicazione. Si deve giungere il più rapidamente possibile alla certezza del diritto. Di conseguenza, non desta alcun dubbio il fatto che, con riguardo alla proposizione di ricorsi nel settore degli appalti pubblici – anche per quelli diretti unicamente ad ottenere il risarcimento del danno –, si applichino termini più brevi rispetto alle azioni risarcitorie previste da norme nazionali di portata generale [22].

50. Il principio di equivalenza non osta quindi alla fissazione di un particolare termine di decadenza per le azioni di accertamento intese a far valere domande risarcitorie fondate su violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti, anche laddove il termine generale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, previsto dalla legge nazionale, sia più lungo.

V – **Conclusione**

51. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco pertanto alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal Verwaltungsgerichtshof austriaco nei seguenti termini:

l'articolo 2 septies, paragrafo 2, della direttiva 89/665/CEE deve essere interpretato, alla luce del principio di effettività, nel senso che

— esso osta ad una normativa nazionale per effetto della quale l'azione diretta all'accertamento di violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti pubblici debba essere proposta entro il termine di decadenza di sei mesi dalla stipula del contratto, laddove tale accertamento costituisca unicamente il presupposto ai fini della proposizione dell'azione risarcitoria, e che

— il termine per l'esercizio dell'azione risarcitoria non possa iniziare a decorrere prima che l'interessato sia o debba essere a conoscenza della presunta violazione della disciplina di aggiudicazione degli appalti.

22 — V. paragrafo 157 delle mie conclusioni presentate nella causa Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).