Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

26 novembre 2015 *

«Rinvio pregiudiziale — Appalti pubblici — Direttiva 89/665/CEE — Principi di effettività e di equivalenza — Procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici — Termine di ricorso — Normativa nazionale che subordina l'azione di risarcimento alla previa constatazione dell'illegittimità della procedura — Termine di decadenza che inizia a decorrere indipendentemente dalla conoscenza dell'illegittimità da parte del richiedente»

Nella causa C-166/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), con decisione del 25 marzo 2014, pervenuta in cancelleria il 7 aprile 2014, nel procedimento

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

con l'intervento di:

**Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft,**

**Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger,**

**Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich,**

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: J. Kokott,

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 aprile 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per la MedEval - Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH, da M. Oder e A. Hiersche, Rechtsanwälte;

— per lo Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, da G. Streit, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, da M. Fruhmann, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da A. De Stefano, avvocato dello Stato;

— per la Commissione europea, da B.-R. Killmann e A. Tokár, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 (GU L 335, pag. 31, in prosieguo: la «direttiva 89/665»), nonché dei principi di effettività e di equivalenza.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dalla MedEval - Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (in prosieguo: la «MedEval»), nei confronti di una decisione del Bundesvergabeamt (Ufficio federale degli appalti, in prosieguo: l'«Ufficio»), con la quale quest'ultimo ha respinto la domanda della MedEval diretta a far constatare l'illegittimità della procedura di gara d'appalto pubblico svolta dallo Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Federazione degli organismi austriaci di sicurezza sociale; in prosieguo: la «Federazione») e riguardante l'attuazione di un sistema di gestione elettronica della prescrizione di medicinali, appalto che e stato assegnato alla Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich (Cassa delle retribuzioni dei farmacisti).

### Contesto normativo

*Il diritto dell'Unione*

3 I considerando 2, 13, 14, 25 e 27 della direttiva 2007/66 sono così formulati:

«(2) [La direttiva 89/665] si [applica] unicamente alle procedure di aggiudicazione degli appalti disciplinate [dalla 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)] (...), come interpretat[a] dalla Corte di giustizia [dell'Unione europea] a prescindere dalla procedura di evidenza pubblica utilizzata e dai mezzi con cui si indice una gara, compresi i concorsi di progettazione, i sistemi di qualificazione e i sistemi dinamici di acquisizione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, gli Stati membri dovrebbero garantire che siano accessibili mezzi di ricorso efficaci e rapidi avverso le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori relativamente alla questione se un determinato appalto rientri o meno nel campo di applicazione ratione personae e ratione materiae [della direttiva 2004/18] (...)

(...)

(13) Per contrastare l'aggiudicazione di appalti mediante affidamenti diretti illegittimi, che secondo la Corte di giustizia (...) rappresenta la violazione più grave del diritto [dell'Unione] degli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore, è opportuno prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Pertanto, un contratto risultante da

un'aggiudicazione mediante affidamenti diretti illegittimi dovrebbe essere considerato in linea di principio privo di effetto. La carenza di effetti non dovrebbe essere automatica ma dovrebbe essere accertata da un organo di ricorso indipendente o dovrebbe essere il risultato di una decisione di quest'ultimo.

(14) La privazione di effetti è il modo più sicuro per ripristinare la concorrenza e creare nuove opportunità commerciali per gli operatori economici che sono stati illegittimamente privati delle possibilità di competere. (...)

(...)

(25) Inoltre, la necessità di garantire nel tempo la certezza giuridica delle decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori impone di fissare un termine minimo ragionevole di prescrizione o decadenza dei ricorsi allo scopo di far stabilire che il contratto è privo di effetti.

(...)

(27) Dato che la presente direttiva rafforza le procedure di ricorso nazionali, specie nei casi di aggiudicazione mediante affidamento diretto illegittimo, gli operatori economici dovrebbero essere incoraggiati ad avvalersi di questi nuovi meccanismi. Per motivi di certezza giuridica, la possibilità di far valere la privazione di effetti di un contratto è limitata ad un determinato periodo. L'effettività di tali termini dovrebbe essere rispettata».

4 L'articolo 1 della direttiva 89/665 recita:

«1. La presente direttiva si applica agli appalti di cui alla direttiva [2004/18], a meno che tali appalti siano esclusi a norma degli articoli da 10 a 18 di tale direttiva.

(...)

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva [2004/18], 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.

(...)

3. Gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.

(...)».

5 L'articolo 2 di tale direttiva, rubricato «Requisiti per le procedure di ricorso», dispone:

«1. Gli Stati membri fanno sì che i provvedimenti presi ai fini dei ricorsi di cui all'articolo 1 prevedano i poteri che permettano di:

(...)

b) annullare o far annullare le decisioni illegittime, compresa la soppressione delle specificazioni tecniche, economiche o finanziarie discriminatorie figuranti nei documenti di gara, nei capitolati d'oneri o in ogni altro documento connesso con la procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione;

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

(...)

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

7. Eccetto nei casi di cui agli articoli da 2 *quinquies* a 2 *septies* gli effetti dell'esercizio dei poteri di cui al paragrafo 1 del presente articolo sul contratto stipulato in seguito all'aggiudicazione di un appalto sono determinati dal diritto nazionale.

Inoltre, tranne che nei casi in cui una decisione debba essere annullata prima della concessione di un risarcimento danni, uno Stato membro può prevedere che, dopo la conclusione di un contratto a norma dell'articolo 1, paragrafo 5, del paragrafo 3 del presente articolo o degli articoli da 2 bis a 2 *septies*, i poteri dell'organo responsabile delle procedure di ricorso si limitino alla concessione di un risarcimento danni a qualsiasi persona lesa da una violazione.

(...)».

6 L'articolo 2 *quater* della suddetta direttiva, intitolato «Termini per la proposizione del ricorso», ha il seguente tenore letterale

«Quando uno Stato membro stabilisce che qualsiasi ricorso avverso una decisione presa da un'amministrazione aggiudicatrice nel quadro di o in relazione ad una procedura di aggiudicazione di un appalto disciplinata dalla direttiva [2004/18] debba essere presentato prima dello scadere di un determinato termine, quest'ultimo è di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data in cui la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice è stata inviata all'offerente o al candidato, se la spedizione è avvenuta per fax o per via elettronica, oppure, se la spedizione è avvenuta con altri mezzi di comunicazione, di almeno quindici giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data in cui la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice è stata inviata all'offerente o al candidato o di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data di ricezione della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice. La comunicazione della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice ad ogni offerente o candidato è accompagnata da una relazione sintetica dei motivi pertinenti. In caso di presentazione di un ricorso relativo alle decisioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della presente direttiva che non sono soggette ad una notifica specifica, il termine è almeno di dieci giorni civili a decorrere dalla data della pubblicazione della decisione di cui trattasi».

7 Con il titolo «Privazione di effetti», l'articolo 2 *quinquies*, paragrafo 1, della stessa direttiva dispone:

«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];

(...)».

8 Ai sensi dell'articolo 2 *septies* della direttiva 89/665, intitolato «Termini»:

«1. Gli Stati membri possono stabilire che la proposizione di un ricorso a norma dell'articolo 2 *quinquies*, paragrafo 1, debba avvenire:

(...)

b) 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, compresi i ricorsi proposti a norma dell'articolo 2 *sexies*, paragrafo 1, i termini per la proposizione del ricorso sono determinati dal diritto nazionale, fermo restando l'articolo 2 *quater*».

*Il diritto austriaco*

9 Le disposizioni che traspongono la direttiva 89/665 sono riportate essenzialmente nel capo II della quarta parte della legge federale del 2006 sull'aggiudicazione degli appalti pubblici (Bundesvergabegesetz 2006, in prosieguo: la «legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici»), modificata a più riprese.

10 Nella sua versione vigente al 1º marzo 2011, data in cui la MedEval si è rivolta all'Ufficio, l'articolo 312, paragrafo 3, punto 3, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici prevedeva che tale Ufficio era competente a constatare l'illegittimità di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici, in particolare qualora tale procedura si sia svolta senza la previa pubblicazione di un bando di gara ovvero senza che sia stata previamente indetta una gara.

11 Conformemente all'articolo 331 di tale legge:

«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, per violazione della presente legge federale, dei regolamenti adottati per la sua applicazione o del diritto comunitario direttamente applicabile, dell'aggiudicazione effettuata senza la previa pubblicazione del bando di gara o senza che sia stata indetta una gara (...)

(...)».

12 L'articolo 332, paragrafo 3, della suddetta legge, intitolato «Contenuto e irricevibilità dell'azione di accertamento», aveva il seguente tenore letterale:

«Le domande di cui all'articolo 331, paragrafo 1, punti da 2 a 4, devono essere presentate entro sei mesi dal giorno successivo alla data di aggiudicazione dell'appalto. (...)».

13 L'articolo 334, paragrafo 2, della stessa legge prevedeva che, una volta accertato l'illegittimo svolgimento di una procedura di aggiudicazione di un appalto per mancata previa pubblicazione del bando, l'Ufficio, in linea di principio, è tenuto a dichiarare la nullità del contratto.

14 Con il titolo «Competenze e procedimento», l'articolo 341, paragrafo 2, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici così disponeva:

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

(...)

2. l'esecuzione di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico senza previa pubblicazione del bando di gara né indizione di gara era illegittima in per violazione della presente legge federale, dei regolamenti adottati in materia o del diritto dell'Unione europea direttamente applicabile (...)

(...)».

**Procedimento principale e questione pregiudiziale**

15 Il 10 agosto 2010, la Federazione ha stipulato un contratto con la Cassa delle retribuzioni dei farmacisti riguardante «la realizzazione di un progetto pilota per il progetto di gestione elettronica della prescrizione di medicinali in tre regioni pilota, compresi i lavori di allestimento e gestione a tal fine necessari». Dalla decisione di rinvio risulta che la data di stipula del contratto corrisponde al giorno dell'aggiudicazione dell'appalto.

16 Il 1° marzo 2011, la MedEval si è rivolta all'Ufficio per far constatare che la procedura di aggiudicazione dell'appalto era illegittima per violazione della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici, in quanto l'appalto in questione non aveva formato oggetto di una previa pubblicazione né indizione di gara.

17 Il 13 maggio 2011, fondandosi sull'articolo 332, paragrafo 3, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici, l'Ufficio ha dichiarato irricevibile il ricorso della MedEval. Esso ha infatti considerato che il termine semestrale previsto da tale articolo per proporre un'azione di accertamento dell'illegittimità iniziava a decorrere dal giorno successivo alla data di aggiudicazione dell'appalto, indipendentemente dalla circostanza che la MedEval, in quel momento, fosse a conoscenza o meno dell'illegittimità della procedura in questione, il che, secondo lo stesso ufficio, era consentito dall'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 89/665.

18 La MedEval ha proposto un ricorso dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) nei confronti di tale decisione.

19 Il giudice del rinvio constata che l'articolo 312, paragrafo 3, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici riconosce all'Ufficio la competenza per procedere, dopo l'aggiudicazione dell'appalto, a talune constatazioni, tra le quali quelle relative all'illegittimità dell'appalto in questione a causa dell'assenza di un previo bando di gara o della mancata indizione della gara. A tal riguardo, tale giudice sottolinea che le azioni di accertamento dell'illegittimità devono essere proposte entro un termine di sei mesi a partire dal giorno successivo all'assegnazione dell'appalto, conformemente all'articolo 332, paragrafo 3, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici.

20 Esso rileva che l'articolo 341, paragrafo 2, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici prevede che un'azione per risarcimento danni collegata all'aggiudicazione illegittima di un appalto pubblico è ricevibile solo qualora, in via preliminare, e in forza di un'azione di accertamento di illegittimità ammissibile solo se proposta entro il termine semestrale previsto all'articolo 332, paragrafo 3, di tale stessa legge, l'Ufficio abbia accertato che la procedura di aggiudicazione dell'appalto, svolta senza previa pubblicazione di una bando di gara, era illegittima.

21 Il giudice del rinvio precisa che la peculiarità del suo diritto nazionale deriva dal fatto che qualora l'Ufficio accerti l'illegittimità della procedura di aggiudicazione dell'appalto per mancata pubblicazione del previo bando di gara, lo stesso ufficio è tenuto, in linea di principio, a pronunciare la nullità del contratto. Tale peculiarità è quindi tale da istituire uno stretto collegamento tra le azioni dirette ad ottenere il risarcimento dei danni e quelle dirette all'annullamento del contratto stipulato nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto.

22 Il giudice del rinvio s'interroga sul problema se il fatto di subordinare la ricevibilità di un'azione diretta ad ottenere il risarcimento dei danni per violazione delle regole sugli appalti pubblici ad un termine semestrale di decadenza, che inizia a decorrere dal giorno successivo alla data dell'aggiudicazione dell'appalto, indipendentemente dalla conoscenza o meno di tale evento da parte di colui che propone l'azione, sia conforme alla direttiva 89/665 e ai principi di equivalenza e di effettività.

23 A sostegno di tale domanda, il giudice del rinvio si fonda segnatamente sulla sentenza Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), secondo la quale il termine per proporre un ricorso diretto ad ottenere un risarcimento dei danni può solo decorrere dalla data in cui il richiedente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza dell'illegittimità fatta valere.

24 Lo stesso giudice sottolinea infine il fatto che tale sentenza della Corte è intervenuta tuttavia prima dell'adozione della direttiva 2007/66, in un momento in cui la direttiva 89/665 non prevedeva disposizioni precise riguardanti i termini per la proposizione di ricorsi in materia di impugnazione di appalti pubblici.

25 In tale contesto, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre 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, debba essere interpretato nel senso che esso osta 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».

## Sulla questione pregiudiziale

26 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se il diritto dell'Unione, segnatamente i principi di effettività e di equivalenza, osti ad una normativa nazionale che subordina la proposizione di un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento danni per violazione di una norma in materia di appalti pubblici al previo accertamento dell'illegittimità della procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione per mancata previa pubblicazione di un bando di gara, qualora tale azione di accertamento di illegittimità sia soggetta ad un termine di decadenza di sei mesi a partire dal giorno successivo alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi, indipendentemente dal problema di sapere se colui che propone l'azione sia o meno in grado di conoscere l'esistenza dell'illegittimità che vizia tale decisione dell'amministrazione aggiudicatrice.

27 Occorre ricordare, in limine, che conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 89/665, letto alla luce del considerando 2 della direttiva 2007/66, la direttiva 89/665 trova applicazione, in un contesto come quello del procedimento principale, solo agli appalti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/18, salvo tuttavia i casi in cui tali appalti sono esclusi in applicazione degli articoli da 10 a 18 di tale ultima direttiva. Le considerazioni seguenti sono quindi fondate sulla premessa che la direttiva 2004/18 è applicabile all'appalto di cui trattasi nel procedimento principale e, quindi, che la direttiva 89/665 è altresì applicabile al procedimento principale, il che tuttavia deve essere verificato dal giudice del rinvio.

28 Occorre ricordare che l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per garantire l'esistenza di ricorsi efficaci e quanto più rapidi possibile contro le decisioni delle autorità aggiudicatrici incompatibili con il diritto dell'Unione, garantendo un'ampia accessibilità dei ricorsi da parte di chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione (sentenza Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 43).

29 A tal fine, la direttiva 89/665 dispone, al suo articolo 2, paragrafo 1, che gli Stati membri sono tenuti a prevedere nei loro ordinamenti nazionali tre tipi di ricorsi che consentono ad un soggetto leso nell'ambito di una procedura di gara d'appalto pubblico di chiedere presso l'organo responsabile dei procedimenti di ricorso, in primo luogo, «provvedimenti cautelari intesi a riparare la violazione denunciata o ad impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione [dell']appalto pubblico o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dall'amministrazione aggiudicatrice», in secondo luogo, l'annullamento delle decisioni illegittime e, in terzo luogo, il risarcimento dei danni.

30 Quanto ai termini di ricorso, l'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, della direttiva 89/665, inserito in quest'ultima dalla direttiva 2007/66, precisa che gli Stati membri possono prevedere termini applicabili ai ricorsi a norma dell'articolo 2 *quinquies* di quest'ultima diretti a far dichiarare un contratto privo di effetti e, in particolare, un termine minimo di decadenza di sei mesi, che inizia a decorrere il giorno successivo alla data della stipula del contratto.

31 A tal riguardo, i considerando 25 e 27 della direttiva 2007/66 indicano che la limitazione nel tempo della possibilità di far valere l'assenza di effetti di un appalto è giustificata dalla «necessità di garantire nel tempo la certezza giuridica delle decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori», il che esige che «l'effettività di tali termini dovrebbe essere rispettata».

32 Per quanto riguarda tutte le altre azioni giudiziarie relative agli appalti pubblici, comprese le azioni dirette ad ottenere il risarcimento dei danni, l'articolo 2 *septies*, paragrafo 2, della direttiva 89/665 precisa che, salvo le disposizioni dell'articolo 2 *quater* di tale direttiva, peraltro irrilevanti ai fini della questione sollevata, «i termini per la proposizione del ricorso sono determinati dal diritto nazionale». Spetta pertanto a ciascuno Stato membro definire tali termini processuali.

33 Il fatto che il legislatore dell'Unione europea ha deciso, da un lato, di regolamentare espressamente i termini relativi ai ricorsi aventi ad oggetto la declaratoria della privazione di effetti dei contratti e, dall'altro, di rinviare al diritto degli Stati membri per quanto riguarda i termini attinenti ai ricorsi aventi natura differente dimostra che tale legislatore ha accordato un'importanza particolare a tale prima categoria di ricorsi, alla luce dell'efficacia del sistema di ricorsi in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

34 Infatti, l'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 89/665 non osta a disposizioni di diritto nazionale, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, le quali prevedano che un ricorso diretto a privare di effetti un appalto pubblico concluso senza la previa pubblicazione di un bando di gara o senza che sia stata indetta una gara debba essere proposto entro un termine di sei mesi a partire dal giorno seguente l'aggiudicazione di tale appalto allorché la data dell'aggiudicazione dell'appalto corrisponde al giorno della stipula del contratto. Siffatte disposizioni corrispondono altresì allo scopo perseguito dall'articolo 2 *septies*, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 89/665 espresso in particolare al considerando 27 della direttiva 2007/66, secondo cui la limitazione della possibilità di far valere l'assenza di effetti di un appalto dovrebbe essere rispettata.

35 Per quanto riguarda le azioni di risarcimento danni, occorre rilevare che la direttiva 89/665 prevede al suo articolo 2, paragrafo 6, che gli Stati membri possono subordinare l'esercizio di una siffatta azione al previo annullamento della decisione contestata da parte dell'«organo che ha la competenza necessaria a tal fine» senza per questo contenere una regola relativa ai termini di ricorso o ad altre condizioni di irricevibilità di azioni siffatte.

36 Nel caso di specie, risulta, in linea di principio, che l'articolo 2, paragrafo 6, della direttiva 89/665 non osta a una disposizione di diritto nazionale come l'articolo 341, paragrafo 2, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici, secondo la quale la constatazione di una violazione del diritto degli appalti ivi menzionata costituisce la condizione preliminare per l'esercizio di un'azione per risarcimento danni. Tuttavia, il combinato disposto degli articoli 341, paragrafo 2, e 332, paragrafo 3, della legge federale relativa all'aggiudicazione degli appalti pubblici comporta che un ricorso per risarcimento danni è irricevibile in assenza del previo ottenimento di una decisione che constati l'illegittimità dell'appalto in questione, la quale interviene in forza di un procedimento soggetto ad un termine di decadenza di sei mesi a partire dal giorno successivo alla data di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi, indipendentemente dalla circostanza che colui che propone l'azione fosse o meno in grado di conoscere l'esistenza dell'illegittimità che viziava tale decisione di aggiudicazione.

37 Alla luce delle considerazioni svolte ai punti 32 e 35 della presente sentenza, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi per risarcimento danni. Tali modalità procedurali non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenze eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punto 39, nonché Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 46).

38 Di conseguenza, occorre esaminare se i principi di effettività e di equivalenza ostino ad una normativa nazionale come quella esposta al punto 36 della presente sentenza.

39 Per quanto riguarda il principio di effettività, va sottolineato che il grado di esigenza della certezza del diritto relativa alle condizioni della ricevibilità dei ricorsi non è identico a seconda che si tratti di ricorsi per risarcimento danni o di ricorsi diretti a privare un contratto dei suoi effetti.

40 Infatti, privare dei suoi effetti un contratto stipulato in esito ad una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico pone fine all'esistenza, ed eventualmente all'esecuzione, del suddetto contratto, il che costituisce un intervento sostanziale dell'autorità amministrativa o giurisdizionale nei rapporti contrattuali intervenuti tra i privati e gli organismi statali. Una siffatta decisione può infatti comportare una notevole alterazione e perdite economiche non solo sul lato dell'aggiudicatario dell'appalto in questione, ma anche su quello dell'amministrazione aggiudicatrice e, di conseguenza, del pubblico, beneficiario finale della fornitura dei lavori o servizi oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi. Come risulta dai considerando 25 e 27 della direttiva 2007/66, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto un'importanza maggiore all'esigenza della certezza del diritto riguardante i ricorsi diretti a privare di effetti un contratto rispetto ai ricorsi per risarcimento danni.

41 Subordinare la ricevibilità delle azioni per risarcimento danni alla previa constatazione dell'illegittimità della procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione a causa dell'assenza della previa pubblicazione di un bando di gara, allorché tale azione di constatazione è soggetta a un termine semestrale di decadenza, senza tener conto della conoscenza o meno, da parte del soggetto leso, dell'esistenza di una violazione di una norma giuridica, può rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di proporre un'azione per risarcimento danni.

42 Infatti, in caso di assenza di previa pubblicazione di un bando di gara, un siffatto termine semestrale rischia di non consentire ad un soggetto leso di raccogliere le informazioni necessarie al fine di un eventuale ricorso, in tal modo impedendo la proposizione di tale ricorso.

43 Il riconoscimento dei danni subiti dai soggetti lesi dalla violazione di norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici costituisce uno dei rimedi garantiti dal diritto dell'Unione. Quindi, in condizioni come quelle del procedimento principale, il soggetto leso sarebbe privato non solo della possibilità di far annullare la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, ma anche di tutti i rimedi previsti all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/665.

44 Pertanto, il principio di effettività osta ad un regime come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

45 Di conseguenza, non occorre esaminare se il principio di equivalenza osti ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

46 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione proposta dichiarando che il diritto dell'Unione e segnatamente il principio di effettività ostano ad una normativa nazionale che subordina la proposizione di un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento danni per violazione di una norma in materia di appalti pubblici al previo accertamento dell'illegittimità della procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione per mancata previa pubblicazione di un bando di gara, qualora tale azione di accertamento di illegittimità sia soggetta ad un termine di decadenza di sei mesi a partire dal giorno successivo alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi, indipendentemente dalla circostanza che colui che propone l'azione fosse o meno in grado di conoscere l'esistenza dell'illegittimità di tale decisione dell'amministrazione aggiudicatrice.

## Sulle spese

47 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 (Quinta Sezione) dichiara:

**Il diritto dell'Unione europea, segnatamente il principio di effettività, osta ad una normativa nazionale che subordina la proposizione di un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento danni per violazione di una norma in materia di appalti pubblici al previo accertamento dell'illegittimità della procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione per mancata previa pubblicazione di un bando di gara, qualora tale azione di accertamento di illegittimità sia soggetta ad un termine di decadenza di sei mesi a partire dal giorno successivo alla data dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi, indipendentemente dalla circostanza che colui che propone l'azione fosse o meno in grado di conoscere l'esistenza dell'illegittimità di tale decisione dell'amministrazione aggiudicatrice.**

Firme