



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2022:565

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

14 luglio 2022 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Regolamento (UE) n. 1215/2012 – Inapplicabilità ai procedimenti sommari e di ricorso menzionati all’articolo 2 della direttiva 89/665/CEE in assenza di elementi di estraneità – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 33 – Assimilazione di un accordo quadro a un contratto, ai sensi dell’articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva 89/665 – Impossibilità di aggiudicare un nuovo appalto pubblico qualora sia già stato raggiunto il quantitativo e/o il valore massimo dei lavori, delle forniture o dei servizi di cui trattasi fissato dall’accordo quadro – Normativa nazionale che prevede il pagamento di spese di accesso alla giustizia amministrativa nel settore degli appalti pubblici – Obblighi di determinare e di pagare le spese di accesso alla giustizia prima che il giudice si pronunci su una domanda di provvedimenti provvisori o su un ricorso – Procedimento opaco di aggiudicazione di appalti pubblici – Principi di effettività e di equivalenza – Effetto utile – Diritto a un ricorso effettivo – Direttiva 89/665 – Articoli 1, 2 e 2 bis – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Normativa nazionale che prevede il rigetto di un ricorso in caso di mancato pagamento delle spese di accesso alla giustizia – Determinazione del valore stimato di un appalto pubblico»

Nelle cause riunite C-274/21 e C-275/21,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale, Austria), con decisioni del 22 aprile 2021, pervenute in cancelleria il 28 aprile 2021, nei procedimenti

**EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.**

contro

**Repubblica d’Austria,**

**Bundesbeschaffung GmbH,**

LA CORTE (Ottava Sezione),

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

avvocato generale: T. Čapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H., da K. Hornbanger, Rechtsanwältin;
- per il governo austriaco, da A. Posch e J. Schmoll, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M. Z. Fehér e R. Kissné Berta, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P. Ondrušek, P.J.O. Van Nuffel 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 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), nonché dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU 1989, L 395, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (GU 2014, L 94, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 89/665»), dell'articolo 1, paragrafo 1, e dell'articolo 35 del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2012, L 351, pag. 1), dell'articolo 81, paragrafo 1, TFUE, del principio di equivalenza, dell'articolo 4, dell'articolo 5, paragrafo 5, e dell'articolo 33, paragrafo 3, 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), nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H. (in prosieguo: la «EPIC») e, dall'altro, la Repubblica d'Austria e la Bundesbeschaffung GmbH (in prosieguo: la «centrale federale degli acquisti») in merito all'aggiudicazione, da parte di queste ultime, di appalti pubblici per la fornitura di test per l'individuazione degli antigeni prodotti dal virus SARS-CoV-2 (COVID-19) (in prosieguo: i «test antigenici»).

## **Contesto normativo**

### ***Diritto dell'Unione***

*La direttiva 89/665*

3 Il quinto considerando della direttiva 89/665 recita:

«(...) data la brevità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, gli organi di ricorso competenti devono in particolare essere abilitati a prendere misure provvisorie per sospendere la procedura di aggiudicazione dell'appalto o l'esecuzione di decisioni eventualmente prese dall'autorità aggiudicatrice; (...) la brevità delle procedure richiede un trattamento urgente delle violazioni di cui sopra».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità dei mezzi di ricorso», ai paragrafi 1 e 3, così dispone:

«1. La presente direttiva si applica agli appalti di cui alla direttiva [2014/24], a meno che tali appalti siano esclusi a norma degli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 e 37 di tale direttiva.

(...)

Gli appalti di cui alla presente direttiva comprendono gli appalti pubblici, gli accordi quadro, le concessioni di lavori e di servizi e i sistemi dinamici di acquisizione.

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva [2014/24], 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 dell'Unione 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 Intitolato «Requisiti per le procedure di ricorso», l'articolo 2 della direttiva 89/665 prevede quanto segue:

«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:

a) prendere con la massima sollecitudine e con procedura d'urgenza 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 di un appalto pubblico o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dall'amministrazione aggiudicatrice;

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'onori 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.

(...)

3. Qualora un organo di prima istanza, che è indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice, riceva un ricorso relativo ad una decisione di aggiudicazione di un appalto, gli Stati membri assicurano che l'amministrazione aggiudicatrice non possa stipulare il contratto prima che l'organo di ricorso abbia preso una decisione sulla domanda di provvedimenti cautelari o sul merito del ricorso. La sospensione cessa non prima dello scadere del termine sospensivo di cui all'articolo 2 bis, paragrafo 2, e all'articolo 2 quinquies, paragrafi 4 e 5.

4. Eccetto nei casi di cui al paragrafo 3 e all'articolo 1, paragrafo 5, le procedure di ricorso non devono necessariamente avere effetti sospensivi automatici sulle procedure di aggiudicazione alle quali si riferiscono.

5. Gli Stati membri possono prevedere che l'organo responsabile delle procedure di ricorso possa tener conto delle probabili conseguenze dei provvedimenti cautelari per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché per l'interesse pubblico e decidere di non accordare tali provvedimenti qualora le conseguenze negative possano superare quelle positive.

La decisione di non accordare provvedimenti cautelari non pregiudica gli altri diritti rivendicati dal soggetto che chiede tali provvedimenti.

(...)).

6 Con il titolo «Termine sospensivo», l'articolo 2 bis di tale direttiva recita:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti di cui all'articolo 1, paragrafo 3, dispongano di termini tali da garantire ricorsi efficaci avverso le decisioni di aggiudicazione di un appalto prese dalle amministrazioni aggiudicatrici adottando le disposizioni necessarie nel rispetto delle condizioni minime di cui al paragrafo 2 del presente articolo e all'articolo 2 quater.

2. La conclusione di un contratto in seguito alla decisione di aggiudicazione di un appalto disciplinato dalla direttiva [2014/24] o dalla direttiva [2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1)] non può avvenire prima dello scadere di un termine di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo a quello in cui la decisione di aggiudicazione dell'appalto è stata inviata agli offerenti e ai candidati interessati, se la spedizione è avvenuta per fax o per via elettronica oppure, se la spedizione è avvenuta con altri mezzi di comunicazione, prima dello scadere di almeno quindici giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data in cui è stata inviata la decisione di aggiudicazione dell'appalto agli offerenti e ai candidati interessati o di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data di ricezione della decisione di aggiudicazione dell'appalto.

Gli offerenti sono considerati interessati se non sono già stati definitivamente esclusi. L'esclusione è definitiva se è stata comunicata agli offerenti interessati e se è stata ritenuta legittima da un organo di ricorso indipendente o se non può più essere oggetto di una procedura di ricorso.

I candidati sono considerati interessati se l'amministrazione aggiudicatrice non ha messo a disposizione informazioni circa il rigetto della loro domanda prima della notifica della decisione di aggiudicazione dell'appalto agli offerenti interessati.

La comunicazione della decisione di aggiudicazione ad ogni offerente e candidato interessato è accompagnata da:

- una relazione sintetica dei motivi pertinenti di cui all'articolo 55, paragrafo 2, della direttiva [2014/24], fatto salvo l'articolo 55, paragrafo 3, della medesima, o all'articolo 40, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva [2014/23], fatto salvo l'articolo 40, paragrafo 2, della medesima direttiva, e
- una precisa indicazione del termine sospensivo esatto applicabile conformemente alle disposizioni della legislazione nazionale di trasposizione del presente paragrafo».

7 Ai sensi dell'articolo 2 ter della medesima direttiva, intitolato «Deroghe al termine sospensivo»:

«Gli Stati membri possono prevedere che i termini di cui all'articolo 2 bis, paragrafo 2, della presente direttiva non si applichino nei seguenti casi:

(...)

c) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all'articolo 33 della direttiva [2014/24] e in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 34 di tale direttiva.

Ove si ricorra a tale deroga, gli Stati membri provvedono affinché il contratto sia privo di effetti conformemente agli articoli 2 quinquies e 2 septies della presente direttiva, se:

- è violato l'articolo 33, paragrafo 4, lettera c), o l'articolo 34, paragrafo 6, della direttiva [2014/24], e
- il valore stimato dell'appalto è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 4 della direttiva [2014/24]».

*La direttiva 2007/66/CE*

8 I considerando 3, 4 e 36 della 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 2007, L 335, pag. 31), recitano:

«(3) Le consultazioni delle parti interessate e la giurisprudenza della Corte di giustizia hanno evidenziato una serie di lacune nei meccanismi di ricorso esistenti negli Stati membri. (...)

(4) Fra le carenze constatate figura in particolare l'assenza di un termine che consenta un ricorso efficace tra la decisione d'aggiudicazione di un appalto e la stipula del relativo contratto. Ciò induce talvolta le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori desiderosi di rendere irreversibili le conseguenze di una decisione d'aggiudicazione contestata a procedere molto rapidamente alla firma del contratto. Per rimediare a questa carenza, che costituisce un serio ostacolo ad un'effettiva tutela giurisdizionale degli offerenti interessati, vale a dire coloro che non sono stati ancora definitivamente esclusi, è opportuno prevedere un termine sospensivo minimo, durante il quale la stipula del contratto in questione è sospesa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima avvenga o meno al momento della firma del contratto.

(...)

(36) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella [Carta]. La presente direttiva mira in particolare a garantire il pieno rispetto del diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, conformemente all'articolo 47, primo e secondo comma, di detta Carta».

#### *La direttiva 2014/24*

9 Le soglie di applicabilità della direttiva 2014/24, relative al valore stimato degli appalti, sono specificate nell'articolo 4 della stessa.

10 Con il titolo «Metodi di calcolo del valore stimato degli appalti», l'articolo 5, paragrafo 5, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Per gli accordi quadro e per i sistemi dinamici di acquisizione, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso degli appalti previsti durante l'intera durata degli accordi quadro o del sistema dinamico di acquisizione».

11 L'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, della stessa direttiva, intitolato «Principi per l'aggiudicazione degli appalti», stabilisce 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».

12 Con il titolo «Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione», l'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 recita:

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

(...)

c) nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non sono in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici».

13 Con il titolo «Accordi quadro», l'articolo 33 di tale direttiva prevede, ai paragrafi 2 e 3:

«2. Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste al presente paragrafo e ai paragrafi 3 e 4.

Tali procedure sono applicabili solo tra le amministrazioni aggiudicatrici chiaramente individuate a tal fine nell'avviso di indizione di gara o nell'invito a confermare interesse e gli operatori economici parti dell'accordo quadro concluso.

Gli appalti basati su un accordo quadro non possono in nessun caso comportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro, in particolare nel caso di cui al paragrafo 3.

3. Quando un accordo quadro è concluso con un solo operatore economico, gli appalti basati su tale accordo quadro sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro.

Per l'aggiudicazione di tali appalti, le amministrazioni aggiudicatrici possono consultare per iscritto l'operatore economico parte dell'accordo quadro, chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta».

14 L'articolo 49 della suddetta direttiva, intitolato «Bandi di gara», recita:

«I bandi di gara sono utilizzati come mezzo di indizione per tutte le procedure, fatti salvi l'articolo 26, paragrafo 5, secondo comma, e l'articolo 32. Essi contengono le informazioni di cui all'allegato V, parte C, e sono pubblicati conformemente all'articolo 51».

15 L'articolo 50 della stessa direttiva, intitolato «Avvisi relativi agli appalti aggiudicati», prevede, ai suoi paragrafi 1 e 2, quanto segue:

«1. Entro trenta giorni dalla conclusione di un contratto o di un accordo quadro che faccia seguito alla relativa decisione di aggiudicazione o di conclusione, le amministrazioni aggiudicatrici inviano un avviso di aggiudicazione che riporta i risultati della procedura di aggiudicazione di appalto.

Tali avvisi contengono le informazioni di cui all'allegato V, parte D, e sono pubblicati conformemente alle disposizioni dell'articolo 51.

2. Se la gara per l'appalto in questione è stata indetta mediante un avviso di preinformazione e se l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso che non aggiudicherà ulteriori appalti nel periodo coperto dall'avviso di preinformazione, l'avviso di aggiudicazione contiene un'indicazione specifica al riguardo.

Nel caso di accordi quadro conclusi in conformità dell'articolo 33, le amministrazioni aggiudicatrici sono esentate dall'obbligo di inviare un avviso sui risultati della procedura di aggiudicazione di ciascun appalto basato su tale accordo. Gli Stati membri possono disporre che le amministrazioni aggiudicatrici raggruppino gli avvisi sui risultati della procedura d'appalto per gli appalti fondati sull'accordo quadro su base trimestrale. In tal caso, esse inviano gli avvisi raggruppati entro trenta giorni dalla fine di ogni trimestre».

16 Con il titolo «Modifica di contratti durante il periodo di validità», l'articolo 72 della direttiva 2014/24 così dispone:

«1. I contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva nei casi seguenti:

(...)

a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore, non sono sostanziali ai sensi del paragrafo 4.

(...)».

*Il regolamento n. 1215/2012*

17 Il considerando 10 del regolamento 1215/2012 recita:

«È opportuno includere nell'ambito d'applicazione del presente regolamento la parte essenziale della materia civile e commerciale, esclusi alcuni settori ben definiti, in particolare le obbligazioni alimentari, che dovrebbero essere esclusi dall'ambito d'applicazione a seguito dell'adozione del regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari [GU 2009, L 7, pag. 1]».

18 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento prevede quanto segue

«Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'autorità giurisdizionale. Esso non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)».

19 L'articolo 35 di tale regolamento così dispone:

«I provvedimenti provvisori o cautelari previsti dalla legge di uno Stato membro possono essere richiesti all'autorità giurisdizionale di detto Stato membro anche se la competenza a conoscere del merito è riconosciuta all'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro».

### ***Diritto austriaco***

#### *La legge sugli appalti pubblici*

20 L'articolo 144, paragrafo 1, del Bundesvergabegesetz 2018 (legge federale sugli appalti 2018) (BGBl. I, 65/2018; in prosieguo: la «legge sugli appalti») recita:

«L'amministrazione aggiudicatrice non può aggiudicare l'appalto prima della scadenza del termine sospensivo a pena di nullità assoluta. Il termine sospensivo inizia a decorrere dal momento in cui la notifica della decisione di aggiudicazione viene trasmessa o resa disponibile. Esso è di 10 giorni in caso di trasmissione o messa a disposizione per via elettronica e di 15 giorni in caso di trasmissione per posta o con qualsiasi altro mezzo adeguato».

21 Ai sensi dell'articolo 334 di tale legge:

«(1) Il Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale, Austria)] decide, in conformità alle disposizioni della presente sezione, sulle domande di apertura di un procedimento di riesame (seconda sezione), di adozione di provvedimenti provvisori (terza sezione) e di apertura di un procedimento dichiarativo (quarta sezione). Tali domande sono presentate direttamente al Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)].

(2) Fino all'aggiudicazione dell'appalto o alla revoca di una procedura di aggiudicazione, il Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)] è competente, al fine di sanare le violazioni della presente legge federale e dei regolamenti di attuazione da essa derivanti o le violazioni del diritto dell'Unione direttamente applicabili,

1. per adottare provvedimenti provvisori e

2. per annullare le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice che sono individualmente impugnabili nell'ambito dei motivi dedotti dai ricorrenti.

(3) Il Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)] è competente dopo l'aggiudicazione dell'appalto

(...)

3. per stabilire se una procedura di appalto sia stata illegittimamente condotta senza la previa pubblicazione di un bando di gara;

(...)

5. per stabilire se l'aggiudicazione di un appalto per la fornitura di un servizio sulla base di un accordo quadro o di un sistema dinamico di acquisizione fosse illegittima a causa di una violazione dell'articolo 155, paragrafi da 4 a 9, dell'articolo 162, paragrafi da 1 a 5, dell'articolo 316, paragrafi da 1 a 3, o dell'articolo 323, paragrafi da 1 a 5;

(...)».

22 Ai sensi dell'articolo 336 di tale legge:

«(1) Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che rientrano nell'ambito di applicazione della presente legge federale sono tenuti a fornire al Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)] tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti e a presentargli in forma adeguata tutti i documenti richiesti a tal fine. Lo stesso vale per gli imprenditori coinvolti in una procedura di appalto.

(2) Se un'amministrazione aggiudicatrice, un ente aggiudicatore o un imprenditore non ha presentato alcuni documenti, non ha fornito alcune informazioni o ha fornito informazioni ma non ha presentato i documenti della procedura di appalto, il Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)] può, se l'ente aggiudicatore o l'appaltatore è stato espressamente informato in anticipo delle conseguenze dell'omissione, decidere sulla base delle affermazioni del partecipante non inadempiente».

23 L'articolo 340 della stessa legge recita:

«(1) Il richiedente deve versare una tassa forfettaria per ogni domanda ai sensi [dell'articolo] 342, paragrafo 1, [dell'articolo] 350, paragrafo 1, e [dell'articolo] 353, paragrafi 1 e 2, conformemente alle seguenti disposizioni:

1. La tassa forfettaria deve essere versata al momento della domanda secondo le aliquote stabilite dal governo federale tramite ordinanza.

(...)

4. Per le domande presentate ai sensi dell'articolo 350, paragrafo 1, deve essere versato un importo pari al 50% della tassa fissata.

(...)

7. Se una domanda viene ritirata prima che si tenga l'udienza o, se non si tiene l'udienza, prima che venga adottata la sentenza o l'ordinanza, viene pagata solo una somma pari al 75% della tassa

fissata per la domanda in questione o una tassa ridotta ai sensi del punto 5. Gli importi già pagati in eccesso vengono rimborsati».

24 L'articolo 342 della legge sugli appalti pubblici dispone quanto segue:

«(1) Fino all'aggiudicazione dell'appalto o alla dichiarazione di recesso, un imprenditore può presentare un ricorso per illegittimità contro qualsiasi decisione individualmente impugnabile che l'amministrazione aggiudicatrice ha adottato nella procedura di appalto, a condizione che

1. faccia valere un interesse alla conclusione di un contratto soggetto al campo di applicazione della presente legge federale, e

2. l'illegittimità presunta lo abbia danneggiato o possa danneggiarlo.

(...)

(3) La presentazione del ricorso non ha alcun effetto sospensivo sulla procedura di appalto in corso.

(...))».

25 L'articolo 344 di tale legge così recita:

«(1) La domanda ai sensi dell'articolo 342, paragrafo 1, deve in ogni caso contenere:

1. la designazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto in corso, nonché della decisione individualmente impugnabile contestata,

2. la designazione dell'amministrazione aggiudicatrice, del richiedente e, se del caso, dell'ente aggiudicatore, compreso l'indirizzo e-mail,

3. una presentazione dei fatti rilevanti, compreso l'interesse alla stipula del contratto, e in particolare, in caso di impugnazione della decisione di aggiudicazione, il nome dell'aggiudicatario dell'appalto,

4. indicazioni in merito al danno che il ricorrente afferma potersi verificare o essersi già verificato;

5. la designazione dei diritti che il richiedente sostiene siano stati violati (comunicazione degli addebiti) e i motivi su cui si basa l'accusa di illegittimità,

6. una domanda di annullamento della decisione individualmente impugnabile contestata,

7. le informazioni necessarie per valutare se la domanda sia stata presentata in tempo utile.

(2) La domanda è irricevibile in toto se

1. non si riferisce a una decisione individualmente impugnabile o

2. non è stata presentata entro il termine di cui all'articolo 343 o

3. la relativa tassa non è stata correttamente versata nonostante l'invito a regolarizzarla.

(3) Qualora una domanda ai sensi dell'articolo 342, paragrafo 1, sia presentata dopo l'aggiudicazione dell'appalto o la revoca della procedura di aggiudicazione, il Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)] la considererà una domanda di decisione declaratoria ai sensi dell'articolo 353, paragrafo 1, se il richiedente non poteva avere conoscenza dell'aggiudicazione dell'appalto o della revoca della procedura e se la domanda è stata presentata nei termini previsti dall'articolo 354, paragrafo 2. Su richiesta del Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)], il richiedente deve precisare in modo più dettagliato, entro un termine fissato ragionevolmente dal Bundesverwaltungsgericht [(tribunale amministrativo federale)], la constatazione che egli intende ottenere, ai sensi dell'articolo 353, paragrafo 1. Se entro tale termine non viene richiesta una decisione ai sensi dell'articolo 353, paragrafo 1, la domanda è respinta».

26 L'articolo 350 di tale legge dispone:

«(1) Su domanda di un imprenditore che soddisfa manifestamente le condizioni per l'applicazione dell'articolo 342, paragrafo 1, il Bundesverwaltungsgericht [tribunale amministrativo federale] ordina senza indugio, mediante provvedimenti provvisori, le misure cautelari che appaiono necessarie e appropriate per rimediare o prevenire qualsiasi danno agli interessi del richiedente che sia causato o che possa essere imminente causato dalla presunta illegittimità di una decisione che può essere individualmente impugnata.

(2) La domanda di provvedimenti provvisori deve contenere:

1. l'esatta designazione della procedura di appalto in questione, la decisione individualmente impugnabile, nonché l'amministrazione aggiudicatrice, il richiedente e, se del caso, l'ente aggiudicatore, compreso il suo indirizzo e-mail,

2. un'esposizione dei fatti rilevanti e del soddisfacimento delle condizioni di cui all'articolo 342, paragrafo 1,

3. l'esatta designazione della presunta illegittimità,

4. la presentazione precisa del danno che minaccia direttamente gli interessi del richiedente e una presentazione credibile dei fatti rilevanti,

5. l'esatta designazione della misura cautelare richiesta e

6. le informazioni necessarie per valutare se la domanda sia stata presentata in tempo utile.

(...)

(5) Il Bundesverwaltungsgericht [tribunale amministrativo federale] notifica immediatamente all'amministrazione aggiudicatrice e, se del caso, all'ente aggiudicatore, di aver ricevuto una domanda di provvedimenti provvisori volti a vietare l'aggiudicazione dell'appalto, a vietare la conclusione di un accordo quadro, a vietare la dichiarazione di revoca o a vietare l'apertura delle offerte. Le domande di provvedimenti provvisori volte a vietare l'aggiudicazione dell'appalto, a vietare la conclusione di un accordo quadro, a vietare la dichiarazione di revoca o la mancata apertura delle offerte hanno effetto sospensivo dal ricevimento dell'avviso di ricevimento della

domanda fino alla decisione sulla stessa. Fino a quando non sia stata presa una decisione in merito alla domanda di partecipazione, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore non può

1. aggiudicare il contratto o concludere l'accordo quadro o
2. revocare la procedura di appalto o
3. aprire le offerte.

(...)

(7) La domanda di provvedimenti provvisori è irricevibile se la tassa in questione non è stata regolarmente versata nonostante l'invito a regolarizzarla».

27 L'articolo 382 della stessa legge recita:

«La presente legge federale recepisce e tiene conto dei seguenti atti giuridici dell'Unione:

(...)

2. Direttiva 89/665

(...)

16. Direttiva 2014/24».

#### *La legge generale sul procedimento amministrativo*

28 Ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, dell'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (legge generale sul procedimento amministrativo):

«Un testimone può rifiutarsi di testimoniare:

1. in merito a domande la cui risposta causerebbe al testimone, a uno dei suoi parenti (...) un danno patrimoniale diretto, il rischio di un procedimento penale o addirittura il disonore;

(...))».

#### *Il regolamento sulle tasse forfettarie 2018*

29 La Verordnung der Bundesregierung betreffend die Pauschalgebühr für die Inanspruchnahme des Bundesverwaltungsgerichtes in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens (BVwG-Pauschalgebührenverordnung Vergabe 2018 – BVwG-PauschGebV Vergabe 2018) [regolamento del governo federale relativo alle tasse forfettarie per adire il tribunale amministrativo federale nelle cause in materia di appalti pubblici (regolamento sulle tasse forfettarie 2018 – BVwG-PauschGebV 2018)] recita:

«Sulla base,

1. dell'articolo 340, paragrafo 1, primo punto, della [legge sugli appalti pubblici],

(...)

si ordina:

Tasse unitarie

Articolo 1 – Per le domande presentate ai sensi [dell'articolo] 342, paragrafo 1, e [dell'articolo] 353, paragrafi 1 e 2, [della legge sugli appalti pubblici], per le domande presentate ai sensi dell'articolo 135 del (Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich [Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 – BVergGVS 2012] [legge federale sull'aggiudicazione di appalti nel settore della difesa e della sicurezza (legge federale sugli appalti pubblici (difesa e sicurezza) 2012 – BVergGVS 2012) (BGBl. I, 10/2012)]) in combinato disposto con [l'articolo] 342, paragrafo 1, e [l'articolo] 353, paragrafi 1 e 2, [della legge sugli appalti pubblici] e per le domande presentate ai sensi [dell'articolo] 86, paragrafo 1, e [dell'articolo] 97, paragrafi 1 e 2, del (Bundesgesetz über die Vergabe von Konzessionsverträgen [Bundesvergabegesetz Konzessionen 2018 – BVergGKonz 2018] [legge federale sull'assegnazione dei contratti in concessione (legge federale sugli appalti pubblici (concessioni) 2018 – BVergGKonz 2018) (BGBl. I, 65/2018)]), il richiedente versa una tassa forfettaria per ciascun caso individuale, conformemente alle disposizioni seguenti:

Aggiudicazione di appalti a trattativa privata [EUR] 324

(...))».

*La legge costituzionale federale sulle misure di accompagnamento relative al COVID-19 nel settore degli appalti pubblici*

30 Ai sensi dell'articolo 5 del Bundesverfassungsgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens (COVID-19 Begleitgesetz Vergabe) [legge costituzionale federale sulle misure di accompagnamento relative al COVID-19 nel settore degli appalti pubblici (legge sulle misure di accompagnamento COVID-19)] (BGBl. I, 24/2020), la quale è stata prorogata fino al 30 giugno 2021 (BGBl. I, 5/2021):

«Qualora risulti, sulla base delle informazioni contenute nella domanda di provvedimenti provvisori in relazione all'aggiudicazione di un appalto ai sensi della [legge sugli appalti pubblici], o del BVergGVS 2012, o qualora l'amministrazione aggiudicatrice affermi in modo credibile che una procedura di appalto serve alla prevenzione e alla lotta urgente contro la diffusione del COVID-19 o al mantenimento dell'ordine pubblico in relazione alla prevenzione e alla lotta contro la diffusione del COVID-19, la domanda di provvedimenti provvisori per vietare l'apertura delle offerte, la conclusione di un accordo quadro o l'aggiudicazione dell'appalto non ha effetto sospensivo. In tali casi, l'amministrazione aggiudicatrice può aggiudicare l'appalto, concludere l'accordo quadro o aprire le offerte prima di una pronuncia sulla richiesta».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

31 Alla fine del 2020, la Repubblica d'Austria e la centrale federale degli acquisti (in prosieguo: l'«amministrazione aggiudicatrice» o le «convenute nel procedimento principale») hanno concluso 21 accordi quadro per un valore di EUR 3 milioni per l'acquisto di test antigenici.

32 Il 1° dicembre 2020, l'EPIC ha proposto un ricorso al Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) per contestare la conclusione di tali accordi quadro in quanto non

trasparenti e in violazione della normativa sugli appalti pubblici. Il ricorso era accompagnato da una domanda di provvedimenti cautelari diretta, sostanzialmente, a vietare all'amministrazione aggiudicatrice, in via provvisoria, di procedere all'aggiudicazione degli appalti per la fornitura di test antigenici, di cui l'EPIC contesta la legittimità.

33 Lo stesso giorno, il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) ha inviato all'EPIC un primo invito a rettificare, in quanto il suo ricorso non consentiva di identificare chiaramente le decisioni individualmente impugnabili, ai sensi della direttiva 89/665, delle quali l'EPIC chiedeva l'annullamento, né le procedure di appalto cui faceva riferimento la sua domanda di provvedimenti cautelari.

34 Con memoria del 7 dicembre 2020, l'EPIC ha contestato la necessità di rettificare il suo ricorso e ha osservato che quest'ultimo riguardava la sola decisione dell'amministrazione aggiudicatrice di cui era venuta a conoscenza attraverso i media, vale a dire la decisione di procedere a un appalto a trattativa privata per ordinare diversi milioni di test antigenici aggiuntivi per i test di massa in Austria. In palese violazione del principio di trasparenza, all'EPIC sarebbe stato impedito l'accesso ai documenti relativi all'appalto in questione, di modo che essa non poteva essere obbligata a designare concretamente la procedura di aggiudicazione di cui trattasi, salvo violare il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

35 In una memoria integrativa del 9 dicembre 2020, l'EPIC ha chiarito che non intendeva contestare la conclusione stessa dei 21 accordi quadro da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, ma esclusivamente l'acquisto di circa due milioni di test antigenici aggiuntivi dalla società R tra il 29 ottobre e il 24 novembre 2020 per oltre EUR 3 milioni. Tali acquisti dovrebbero essere considerati come derivanti da un'aggiudicazione a trattativa privata illegittima, in quanto superano di gran lunga il volume previsto dall'accordo quadro in questione.

36 Il 14 dicembre 2020, l'EPIC ha osservato che la sua domanda di provvedimenti cautelari si limitava a opporsi a qualsiasi nuovo ordine effettuato dal 20 novembre 2020 con tre società designate nominativamente che avesse superato il valore massimo di acquisto di EUR 3 milioni previsto dai relativi accordi quadro.

37 Peraltro, in una memoria del 5 gennaio 2021, l'EPIC ha affermato che l'oggetto della sua contestazione riguardava ormai esclusivamente gli acquisti effettuati a partire dal 20 novembre 2020 nell'ambito degli accordi quadro conclusi, rispettivamente il 13 e il 18 novembre 2020, con le società I e S. Questi ultimi avrebbero superato il valore massimo di acquisto di EUR 3 milioni previsto da tali accordi quadro.

38 Infine, l'EPIC osserva che non poteva conoscere, al momento della presentazione del ricorso, l'importo delle spese giudiziarie forfettarie di cui era debitrice, poiché tali spese sono calcolate in base al numero di atti impugnati. Orbene, tale numero sarebbe stato impossibile da determinare, data l'opacità delle procedure di aggiudicazione oggetto del procedimento principale.

39 Da parte loro, le convenute nel procedimento principale contestano la legittimazione ad agire dell'EPIC, in quanto, fino al 10 dicembre 2020, essa non disponeva della qualifica professionale necessaria per commercializzare i test antigenici. Esse sostengono inoltre che il ricorso dell'EPIC è irricevibile in quanto non cita la specifica decisione impugnata e la procedura di aggiudicazione cui si riferisce. Le convenute nel procedimento principale sostengono peraltro di aver pubblicato, il 1° dicembre 2020, un avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* relativo a una procedura per la conclusione di un accordo quadro per la fornitura di test antigenici. Inoltre, l'irricevibilità del ricorso al Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) comporterebbe, di

conseguenza, l'irricevibilità della domanda di provvedimenti cautelari. In ogni caso, conformemente all'articolo 5 della legge sulle misure di accompagnamento COVID-19, menzionata al punto 30 della presente sentenza, tale domanda non può avere un effetto sospensivo, atteso che l'acquisto contestato di test antigenici era diretto alla prevenzione e alla lotta urgente contro la diffusione del COVID-19. Le convenute nel procedimento principale osservano poi che ciascuno dei 21 accordi quadro contestati dalla EPIC è stato concluso con un solo partner, il che poteva essere manifestamente constatato dalla EPIC consultando la pagina Internet della centrale federale degli acquisti. Infine, dopo la notifica del ricorso della EPIC, non sono stati effettuati acquisti di test antigenici nell'ambito degli accordi quadro conclusi rispettivamente con le società S e I. Pertanto, non sussisterebbe più una decisione individualmente impugnabile.

40 Il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) osserva, in primo luogo, che in Austria le parti che presentano un ricorso nel settore degli appalti pubblici devono pagare una tassa forfettaria per ciascuna delle loro domande. Tale tassa è calcolata, tra l'altro, sulla base del numero di decisioni impugunate nell'ambito di una specifica procedura di aggiudicazione. Secondo la giurisprudenza del Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale, Austria), la tassa sorge al momento della presentazione della domanda e deve essere pagata al Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) a partire da quel momento. Pertanto, un ricorso o una domanda di provvedimenti cautelari sono irricevibili se la relativa tassa non è stata correttamente pagata nonostante l'invito a regolarizzare la situazione. Allo stesso modo, tale organo giurisdizionale non può constatare una rinuncia agli atti fino a quando non gli è stata versata la tassa forfettaria dovuta. In tal caso, si potrebbe considerare che i membri di tale organo giurisdizionale hanno colpevolmente causato un danno economico all'erario pubblico, di cui devono rispondere personalmente. Ne consegue che, nel caso di una procedura di aggiudicazione non trasparente, il ricorrente può venire a conoscenza dell'importo della tassa forfettaria relativa al suo ricorso solo dopo che il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) ha svolto indagini approfondite per individuare le procedure di aggiudicazione e le singole decisioni cui il ricorrente ha fatto riferimento.

41 A tal proposito, il giudice del rinvio precisa che, nel caso di ricorsi relativi ad appalti a trattativa privata, deve essere versata una tassa forfettaria di EUR 324 per ogni procedura di aggiudicazione e per ogni decisione individualmente impugnabile. Tale importo è aumentato del 50% a EUR 486 quando il ricorso è accompagnato da una domanda di provvedimenti provvisori. Tuttavia, se il valore stimato dell'appalto supera di 20 volte la soglia di EUR 750 000 per gli appalti pubblici di servizi relativi alla sanità pubblica, deve essere versata una tassa di EUR 19 440 per ogni procedura di appalto pubblico e per ogni decisione contestata dell'amministrazione aggiudicatrice.

42 In conformità a tali norme, il giudice del rinvio ha informato l'EPIC che, nelle circostanze del procedimento principale, se, per ciascuno dei 21 accordi quadro, essa intendeva impugnare tre decisioni e chiedere provvedimenti provvisori, le tasse forfettarie sarebbero ammontate a EUR 1 061 424. Poiché l'EPIC ha finora pagato solo EUR 486 di tasse forfettarie, essa potrebbe quindi ricevere un invito a regolarizzare la situazione pagando un'imposta forfettaria supplementare dell'ordine di EUR 1 milione, ciò che non poteva necessariamente aspettarsi al momento della proposizione del ricorso.

43 In secondo luogo, il giudice del rinvio osserva che l'EPIC non ha dimostrato che, per il periodo precedente al 10 dicembre 2020, essa o il suo fornitore possedevano la qualifica professionale richiesta in Austria per commercializzare test antigenici.

44 In terzo luogo, il giudice del rinvio ritiene probabile che, al momento del deposito del ricorso, l'EPIC ignorasse tanto il numero e del tipo di procedure di aggiudicazione condotte

dall'amministrazione aggiudicatrice quanto il numero di decisioni individualmente impugnabili già adottate nelle procedure di aggiudicazione oggetto del procedimento principale. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, l'EPIC ha potuto far valere solo argomentazioni imprecise, sebbene le norme austriache di procedura civile impongano, in linea di principio, che il richiedente indichi i fatti su cui si fonda il suo ricorso.

45 In quarto luogo, il giudice del rinvio osserva che, sulla base della sua indagine, esso ha potuto constatare l'esistenza di 15 accordi quadro conclusi dall'amministrazione aggiudicatrice, nell'autunno del 2020, per la fornitura di test antigenici. Ognuno di tali accordi quadro sarebbe stato concluso con un unico operatore economico e a seguito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24.

46 In quinto luogo, l'EPIC si limita ormai a contestare specificamente gli appalti pubblici per la fornitura di test antigenici conclusi a trattativa privata con le società S e I e che superano il valore stimato dell'accordo quadro concluso con ciascuna di esse. Si deve pertanto ritenere che, in base al diritto austriaco, essa abbia rinunciato al suo ricorso contro le decisioni adottate nell'ambito degli altri 19 accordi quadro a cui aveva inizialmente fatto riferimento.

47 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) ritiene che la controversia di cui al procedimento principale sollevi quattro serie di questioni di diritto dell'Unione.

48 In primo luogo, tale giudice ritiene che i ricorsi proposti contro atti relativi a una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici rientrino nell'ambito della materia civile ai sensi del regolamento n. 1215/2012. Infatti, le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici contenute nella direttiva 2014/24 disciplinerebbero gli obblighi di comportamento precontrattuale delle amministrazioni aggiudicatrici e degli imprenditori che desiderano contrattare con loro. Di conseguenza, poiché riguardano la conclusione dei contratti, le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici rientrerebbero nell'ambito del diritto civile speciale e quindi nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012.

49 Pertanto, conformemente al principio di equivalenza, dovrebbero essere applicate le norme processuali civili, più flessibili di quelle che tale giudice si ritroverebbe a dover applicare. Quest'ultimo osserva in particolare che, in materia civile, il giudice decide sull'appello e sulla domanda di provvedimenti provvisori anche se il ricorrente non ha pagato la tassa forfettaria fin dall'inizio e senza che ciò metta in discussione il diritto dello Stato membro di riscuotere tale tassa. Inoltre, dinanzi ai tribunali civili, non sarebbe dovuta alcuna tassa speciale forfettaria per le domande di provvedimenti provvisori in relazione a un ricorso, che è a sua volta soggetto all'obbligo di pagare una tassa.

50 Se il sistema speciale di tassa nel settore degli appalti pubblici dovesse essere dichiarato contrario al diritto dell'Unione, il giudice del rinvio considererebbe subordinati gli atti istruttori necessari per la determinazione della tassa e potrebbe quindi, in conformità al principio di economia processuale, trattare la domanda di provvedimenti provvisori in tempi molto rapidi, senza dover previamente svolgere indagini approfondite per determinare il numero di procedure di aggiudicazione e le decisioni inizialmente impuginate.

51 In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se il regime speciale di tasse applicabile nel settore degli appalti pubblici sia compatibile con il diritto, garantito dalla direttiva 89/665, a che i ricorsi e le domande di provvedimenti provvisori siano trattati il più rapidamente possibile e

indipendentemente dalle questioni relative alle spese giudiziarie forfettarie. A tal proposito, le difficoltà comprendono l'obbligo di identificare le decisioni e le procedure contestate prima di esaminare il merito della causa e l'impossibilità per il ricorrente di conoscere in anticipo, in particolare quando la procedura di cui trattasi è opaca, l'importo delle spese giudiziarie forfettarie a suo carico. Lo stesso giudice si chiede inoltre se, nel caso di un appalto che segue una procedura poco trasparente, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'articolo 47 della Carta, osti all'applicazione di un sistema di spese giudiziarie in base al quale l'importo delle spese da sostenere dipende dal valore stimato dell'appalto, dal numero di procedure di aggiudicazione in esame e dal numero di decisioni individualmente impugnabili.

52 In terzo luogo, tale giudice ritiene che l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665 possa essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un unico operatore economico corrisponde, per l'amministrazione aggiudicatrice, alla conclusione di un contratto ed equivale all'aggiudicazione dell'appalto in questione. Pertanto, nel caso di specie, la domanda di provvedimenti provvisori dovrebbe essere respinta, in quanto l'appalto di cui trattasi è già stato aggiudicato. Dovrebbe altresì essere chiarita la qualificazione giuridica degli appalti pubblici aggiudicati nell'ambito di un accordo quadro il cui valore massimo sia già stato superato, nonché le modalità di calcolo del valore stimato di un tale appalto.

53 In quarto luogo, il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) sottolinea che l'articolo 336 della legge sugli appalti pubblici gli consente di pronunciare una decisione in contumacia sulla base di una parte del procedimento se un'altra parte del procedimento non fornisce le informazioni o i documenti richiesti. Orbene, l'obbligo per gli amministratori o i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice di fornire informazioni per evitare il rischio che tale decisione in contumacia venga presa a danno dell'amministrazione aggiudicatrice potrebbe essere contrario al divieto di autoincriminazione, che si deduce dall'articolo 48 della Carta. Infatti, contrariamente all'articolo 49, paragrafo 1, punto 1, della legge generale sul procedimento amministrativo, l'articolo 336 della legge sugli appalti pubblici non prevede alcun diritto di rifiutare di fornire informazioni. Le informazioni così fornite potrebbero rivelare fatti che potrebbero essere utilizzati contro gli amministratori e i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito di procedimenti penali o per ottenere un risarcimento danni. Il giudice del rinvio afferma inoltre che, secondo un articolo di stampa, membri del governo federale austriaco sarebbero stati perseguiti in sede penale. Lo stesso giudice osserva quindi che l'eventuale rilevanza della risposta della Corte alla questione della compatibilità dell'articolo 336 della legge sugli appalti pubblici con il divieto di autoincriminazione sarà dimostrata, nel caso di specie, dalle prossime indagini condotte nell'ambito del procedimento penale riportato dai media, che sono dirette contro alcuni dirigenti e riguardano gli acquisti dei test antigenici oggetto del procedimento principale.

54 Di conseguenza, il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) ha deciso di sospendere il procedimento relativo alla domanda di provvedimenti provvisori presentata dall'EPIC e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali nella causa C-274/21:

«1) Se un procedimento diretto all'adozione di un provvedimento cautelare, previsto nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [89/665], contemplato in Austria a livello nazionale anche dinanzi al Bundesverwaltungsgericht [tribunale amministrativo federale], nell'ambito del quale può altresì essere ottenuto, ad esempio, l'inibitoria provvisoria di conclusione di accordi quadro o di contratti di fornitura, rappresenti una controversia in materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012. Se un procedimento di cui alla precedente questione, diretto all'adozione di un provvedimento cautelare, ricada quantomeno nelle materie civili a norma dell'articolo 81, paragrafo 1, [TFUE]. Se il procedimento diretto all'adozione di provvedimenti cautelari ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1,

lettera a), della direttiva [89/665] costituisca un procedimento diretto all'adozione di provvedimenti provvisori ai sensi dell'articolo 35 del regolamento [n. 1215/2012].

2) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso di riconoscere al singolo diritti soggettivi nei confronti dello Stato membro e osti all'applicazione di disposizioni nazionali austriache a norma delle quali l'autorità giudiziaria - prima di pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [89/665], debba accertare la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o, eventualmente, anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della competente Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato – anteriormente o, al più tardi, contestualmente al rigetto della domanda di provvedimenti cautelari per mancato pagamento integrativo delle spese – le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa, tenuto conto del fatto che in Austria, altrimenti, nell'ambito delle controversie in materia civile, quali ad esempio nel caso di domande di risarcimento del danno o di inibitoria per violazione delle regole della concorrenza, il mancato pagamento delle spese non osta alla decisione della causa, a prescindere dalla questione degli eventuali diritti e spese processuali in qualche misura dovuti e, sempre in un'ottica comparativa a livello austriaco, il mancato pagamento dei diritti di impugnazione in caso di impugnazione di decisioni amministrative o, altresì, dei diritti di impugnazione o di ricorso di annullamento (Revision) per le impugnazioni proposte avverso decisioni dei giudici amministrativi dinanzi al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale, Austria) o al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) non comporta il rigetto dell'impugnazione stessa per mancato pagamento dei diritti. e, ad esempio, non implica nemmeno che, nell'ambito di detti procedimenti di impugnazione o di annullamento (Revision), le richieste di riconoscimento dell'effetto sospensivo possano divenire definitive unicamente per effetto della declaratoria di inammissibilità.

2.1) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali, in caso di mancato sufficiente versamento di diritti forfettari, prima della pronuncia su una domanda di adozione di un provvedimento cautelare di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [89/665], il presidente della Sezione, in veste di giudice unico, debba emanare un ordine di integrazione dei diritti e, in caso di loro mancato pagamento, debba dichiarare l'inammissibilità della domanda stessa, allorché negli altri casi, in Austria, a norma del Gerichtsgebührengesetz (legge sulle spese giudiziarie) nel caso di azioni civili, la domanda di adozione di un provvedimento d'urgenza presentata unitamente a un ricorso non comporta, in linea di principio, la debenza di diritti forfettari aggiuntivi oltre a quelli dovuti per il ricorso, e anche nel caso delle domande di riconoscimento dell'effetto sospensivo, presentate unitamente all'impugnazione di una decisione dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo), a un ricorso di annullamento (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof o a un ricorso dinanzi al Verfassungsgerichtshof (che, dal punto di vista funzionale, hanno finalità di tutela identica o analoga a una richiesta di provvedimenti cautelari), non sono dovuti diritti specifici per dette domande accessorie di riconoscimento dell'effetto sospensivo.

3) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, [il principio di celerità garantito] all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [89/665], secondo cui occorre prendere con la massima sollecitudine e con procedura d'urgenza provvedimenti cautelari intesi a riparare la violazione denunciata o ad impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti,

debba essere interpretato nel senso che conferisce un diritto soggettivo ad ottenere una decisione immediata su una richiesta di adozione di un provvedimento cautelare ostando all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali il giudice, anche in caso di procedure di aggiudicazione condotte in maniera non trasparente, prima di pronunciarsi su una domanda di adozione di un provvedimento cautelare volto a impedire ulteriori acquisti da parte dell'autorità aggiudicatrice, debba in ogni caso accertare – anche se irrilevanti ai fini della decisione – la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o eventualmente anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato – anteriormente o, al più tardi, contestualmente alla dichiarazione di inammissibilità della domanda di adozione di un provvedimento cautelare per mancato pagamento integrativo delle spese – le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa.

4) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che conferisce al singolo diritti soggettivi e osta all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali il giudice, anche in caso di procedure di aggiudicazione condotte in maniera non trasparente, prima di pronunciarsi su una domanda di adozione di un provvedimento cautelare volto a impedire ulteriori acquisti da parte dell'autorità aggiudicatrice, debba in ogni caso accertare - anche qualora non rilevino ai fini della decisione - la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o eventualmente anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato – anteriormente o, al più tardi, contestualmente alla dichiarazione di inammissibilità della domanda di adozione di un provvedimento cautelare per mancato pagamento integrativo delle spese – le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa.

5) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso di conferire al singolo diritti soggettivi nei confronti dello Stato membro e osta all'applicazione di disposizioni nazionali austriache a norma delle quali, in caso di mancato versamento di diritti forfettari per la richiesta di adozione di un provvedimento cautelare ai sensi della direttiva [89/665], spetti unicamente ad una sezione giudiziale di un tribunale amministrativo quale organo giurisdizionale la fissazione dei diritti forfettari (con conseguente riduzione dei possibili mezzi di ricorso riconosciuti al soggetto obbligato al loro versamento), mentre, di norma, in caso di mancato pagamento, i diritti di ricorso, i diritti per la richiesta di provvedimenti cautelari e i diritti di impugnazione sono fissati nel procedimento civile mediante provvedimento a norma del [Gerichtliches Einbringungsgesetz (legge sulla riscossione delle spese di giustizia)] e, nel diritto amministrativo, i diritti di impugnazione per le impugnazioni proposte dinanzi a un giudice amministrativo o al Verfassungsgerichtshof o i diritti per il ricorso di annullamento (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof, in caso di mancato versamento, sono fissati di norma mediante decisione dell'amministrazione tributaria (vale a dire, il provvedimento di liquidazione dei diritti) contro la quale può sempre essere esperito un mezzo di ricorso dinanzi a un giudice amministrativo e, successivamente, a sua volta, un ricorso di annullamento (Revision) al Verwaltungsgerichtshof o un ricorso dinanzi al Verfassungsgerichtshof.

6) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva [89/665] debba essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore economico ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva [2014/24] costituisce la conclusione di un contratto ai sensi dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva [89/665].

6.1) Se la locuzione: “gli appalti basati su tale accordo quadro”, contenuta nell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva [2014/24], debba essere intesa nel senso che un appalto basato sull'accordo quadro sussiste nel caso in cui l'autorità aggiudicatrice assegni un singolo appalto fondandosi espressamente sull'accordo quadro concluso. Ovvero, se il menzionato passo “gli appalti basati su tale accordo quadro” debba essere interpretato nel senso che, una volta esaurito il quantitativo complessivo dell'accordo quadro ai sensi della sentenza della Corte, C-216/17, punto 64, non sussiste più alcun appalto fondato sull'accordo quadro originariamente concluso.

7) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una disposizione in base alla quale l'amministrazione aggiudicatrice indicata nella controversia sull'aggiudicazione degli appalti pubblici sia tenuta a fornire, nell'ambito di un procedimento diretto all'emanazione di provvedimenti cautelari, tutte le informazioni necessarie e a presentare tutti i documenti occorrenti – ferma restando, in difetto, la possibilità di sua condanna per carenza –, qualora i rappresentanti o i collaboratori dell'autorità aggiudicatrice medesima – chiamati a comunicare tali informazioni per suo conto – fornendo le relative informazioni o producendo i relativi documenti possano eventualmente esporsi persino al rischio di auto-incriminarsi per condotte penalmente rilevanti.

8) Se, tenuto conto anche del diritto a un ricorso effettivo ex articolo 47 della Carta e delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva [89/665], secondo cui le procedure di ricorso devono essere condotte in particolare in maniera efficace, debba essere interpretato nel senso che le disposizioni considerate conferiscono diritti soggettivi ostando all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali incombe al ricorrente che chieda di essere tutelato mediante l'adozione di un provvedimento cautelare l'onere di indicare – nella propria richiesta di adozione di un provvedimento di tal genere – la specifica procedura di aggiudicazione e la specifica decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, sebbene, di norma, nell'ambito di procedure di aggiudicazione senza previa pubblicazione, il ricorrente stesso non sappia quante procedure di aggiudicazione non trasparenti siano state condotte dall'autorità aggiudicatrice e quante decisioni di aggiudicazione siano già state adottate nell'ambito di dette procedure non trasparenti.

9) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo dell'equo processo dinanzi a un Tribunale a norma dell'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che la disposizione in esame conferisce diritti soggettivi ostando all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali incombe al ricorrente che chieda tutela l'onere di indicare nella propria richiesta di adozione di un [provvedimento] cautelare la specifica procedura di aggiudicazione e la specifica decisione dell'amministrazione aggiudicatrice separatamente impugnabile ed anche impugnata, sebbene, di norma, nel caso di una procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione per il medesimo non trasparente, il ricorrente non sia in grado di sapere quante procedure di aggiudicazione non trasparenti siano state condotte dall'autorità aggiudicatrice e quante decisioni di aggiudicazione siano già state adottate nell'ambito di dette procedure non trasparenti.

10) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo dell'equo processo dinanzi a un Tribunale a norma dell'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che la disposizione in esame conferisca diritti soggettivi ostando all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali il ricorrente che chieda di essere tutelato mediante l'adozione di un provvedimento cautelare sia tenuto al versamento di diritti forfettari di cui non possa prevedere a priori il quantum, poiché, di norma, nel caso di una procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione per il medesimo non trasparente, il ricorrente non sia in grado di conoscere se ed eventualmente quante procedure di aggiudicazione non trasparenti e con quale valore stimato dell'appalto siano state condotte dall'amministrazione aggiudicatrice e quante decisioni di aggiudicazione siano già state adottate nell'ambito delle procedure non trasparenti stesse».

55 Nelle circostanze esposte nei paragrafi da 40 a 53 della presente sentenza, il Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale), nella causa C-275/21, ha deciso di sospendere il procedimento sul ricorso proposto dall'EPIC e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se un ricorso dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, previsto in attuazione della direttiva [89/665], rappresenti una controversia in materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento [n. 1215/2012]. Se un ricorso del genere indicato nella presente questione ricada quantomeno nelle materie civili a norma dell'articolo 81, paragrafo 1 [TFUE].

2) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso di riconoscere al singolo diritti soggettivi nei confronti dello Stato membro e osti all'applicazione di disposizioni nazionali austriache a norma delle quali l'autorità giudiziaria - prima di pronunciarsi su una domanda necessariamente diretta ad ottenere la declaratoria di nullità di una singola decisione separatamente impugnabile di un'amministrazione aggiudicatrice - deve accertare la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o, eventualmente, anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della competente Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato - anteriormente o, al più tardi, contestualmente al rigetto della domanda di annullamento per mancato pagamento integrativo delle spese - le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa, tenuto conto del fatto che in Austria, altrimenti, nell'ambito delle controversie in materia civile, quali ad esempio nel caso di domande di risarcimento del danno o di inibitoria per violazione delle regole della concorrenza, il mancato pagamento dei diritti e delle spese non osta alla decisione della causa, a prescindere dalla questione degli eventuali diritti e spese processuali in qualche misura dovuti e, sempre in un'ottica comparativa a livello austriaco, il mancato pagamento dei diritti di impugnazione in caso di impugnazione di decisioni amministrative o, altresì, dei diritti di impugnazione o di ricorso di annullamento (Revision) per le impugnazioni proposte avverso decisioni dei giudici amministrativi dinanzi al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale) o al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) non comporta il rigetto dell'impugnazione stessa per mancato pagamento dei diritti stessi.

2.1) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali, in caso di mancato sufficiente versamento di diritti forfettari, prima della pronuncia su una domanda di adozione di un provvedimento cautelare di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera

a), della direttiva [89/665], il presidente della Sezione, in veste di giudice unico, deve emanare un ordine di integrazione dei diritti e, in caso di loro mancato pagamento, deve dichiarare l'inammissibilità della domanda stessa, allorché negli altri casi, in Austria, a norma del Gerichtsgebührengesetz (legge sulle spese giudiziarie) nel caso di azioni civili, la domanda di adozione di un provvedimento d'urgenza presentata unitamente a un ricorso non comporta, in linea di principio, la debenza di diritti forfettari aggiuntivi oltre a quelli dovuti per il ricorso, e anche nel caso delle domande di riconoscimento dell'effetto sospensivo, presentate unitamente a un'impugnazione di una decisione dinanzi al Verwaltungsgericht [(tribunale amministrativo)], a un ricorso di annullamento (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof [(Corte amministrativa)] o a un ricorso dinanzi al Verfassungsgerichtshof [(Corte costituzionale)] (che, dal punto di vista funzionale, hanno finalità di tutela identica o simile a una richiesta di provvedimenti cautelari), non sono dovuti diritti specifici per queste domande accessorie di riconoscimento dell'effetto sospensivo.

3) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva [89/665], secondo cui le procedure di ricorso devono essere condotte, in particolare, in maniera quanto più rapida possibile, debba essere interpretato nel senso che tale imperativo di celerità conferisce un diritto soggettivo a rimedi giuridici rapidi ostando all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali il giudice, anche in caso di procedure di aggiudicazione condotte in maniera non trasparente, prima di pronunciarsi su una domanda necessariamente diretta ad ottenere la declaratoria di nullità di una singola decisione separatamente impugnabile di un'amministrazione aggiudicatrice, deve in ogni caso accertare la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o eventualmente anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato – anteriormente o, al più tardi, contestualmente al rigetto della domanda di annullamento per mancato pagamento integrativo delle spese – le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa.

4) Se, tenuto conto dell'imperativo di trasparenza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva [2014/24] e delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di disposizioni nazionali austriache in base alle quali il giudice, sempre e anche in caso di procedure di aggiudicazione condotte in maniera non trasparente, prima di pronunciarsi su una domanda necessariamente diretta ad ottenere la declaratoria di nullità di una singola decisione impugnabile separatamente di un'amministrazione aggiudicatrice, deve accertare la tipologia della procedura di aggiudicazione, il valore (stimato) dell'appalto e il valore complessivo delle decisioni separatamente impugnabili oggetto di impugnazione adottate nell'ambito di determinate procedure di aggiudicazione o, eventualmente, anche i lotti di una determinata procedura di aggiudicazione, al fine, se del caso, di pronunciarsi successivamente, tramite il presidente della competente Sezione dell'autorità giudiziaria, sull'integrazione ex post delle spese e, in caso di loro mancato pagamento, di fissare, a pena di decadenza dal diritto azionato – anteriormente o, al più tardi, contestualmente al rigetto della domanda di annullamento per mancato pagamento integrativo delle spese – le spese processuali tramite la sezione dell'autorità giudiziaria competente ad esaminare la domanda stessa.

5) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso di conferire al singolo diritti soggettivi nei confronti dello Stato

membro ostando all'applicazione di disposizioni nazionali austriache a norma delle quali, in caso di mancato versamento di diritti forfettari per la presentazione di un ricorso giudiziale contro decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva [89/665] (o, se del caso, anche di un ricorso giudiziale diretto a ottenere l'accertamento dell'illegittimità di un appalto ai fini del risarcimento del danno), spetta (unicamente) ad una sezione giudiziale di un tribunale amministrativo quale organo giurisdizionale la fissazione dei diritti forfettari non versati ma dovuti (con conseguente riduzione dei possibili mezzi di ricorso riconosciuti al soggetto obbligato al loro versamento), mentre, di norma, in caso di mancato pagamento, i diritti di ricorso e i diritti di impugnazione sono fissati nel procedimento civile mediante provvedimento dell'autorità amministrativa a norma del [Gerichtliches Einbringungsgesetz (legge sulla riscossione delle spese di giustizia)] e, nel diritto amministrativo, anche i diritti di impugnazione per le impugnazioni proposte dinanzi a un giudice amministrativo o al Verfassungsgerichtshof [(Corte costituzionale)] o i diritti per il ricorso di annullamento (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof [(Corte amministrativa)], in caso di mancato versamento, sono fissati di norma mediante decisione di un'autorità amministrativa (vale a dire, il provvedimento di liquidazione dei diritti) contro la quale può sempre essere esperito un mezzo di ricorso dinanzi a un giudice amministrativo e, successivamente, a sua volta, un ricorso di annullamento (Revision) al Verwaltungsgerichtshof [(Corte amministrativa)] o un ricorso dinanzi al Verfassungsgerichtshof [(Corte costituzionale)].

6) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva [89/665] debba essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore economico ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva [2014/24] costituisce la conclusione di un contratto ai sensi dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva [89/665] e, quindi, la decisione dell'autorità aggiudicatrice con cui viene stabilito con quale unico operatore economico concludere detto accordo quadro ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva [2014/24], costituisce una decisione di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 2 bis, paragrafo 1, della direttiva [89/665].

6.1) Se la locuzione: “gli appalti basati su tale accordo quadro”, contenuta nell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva [2014/24] debba essere intesa nel senso che un appalto basato sull'accordo quadro sussiste nel caso in cui l'autorità aggiudicatrice assegni un singolo appalto fondandosi espressamente sull'accordo quadro concluso. Ovvero, se il menzionato passo “gli appalti basati su tale accordo quadro” debba essere interpretato nel senso che, una volta esaurito il quantitativo complessivo dell'accordo quadro ai sensi della sentenza della Corte, C-216/17, punto 64, non sussiste più alcun appalto fondato sull'accordo quadro originariamente concluso.

6.2) In caso di risposta affermativa alla questione 6.1):

Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, gli articoli 4 e 5 della direttiva [2014/24] debbano essere interpretati nel senso che il valore stimato di un singolo appalto fondato sull'accordo quadro è costituito sempre dal valore stimato ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva [2014/24]. Ovvero se, nel caso di un singolo appalto fondato su un accordo quadro, il valore stimato a norma dell'articolo 4 di detta direttiva sia quello risultante dall'applicazione del successivo articolo 5 ai fini della determinazione del valore stimato del singolo appalto di fornitura fondato sul contratto quadro.

7) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, il diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una disposizione in base alla quale l'amministrazione aggiudicatrice indicata nella controversia sull'aggiudicazione degli appalti pubblici è tenuta a fornire tutte le informazioni necessarie e a presentare tutti i documenti occorrenti – ferma restando, in difetto, la

possibilità di sua condanna per carenza –, qualora i rappresentanti o i collaboratori dell'autorità aggiudicatrice medesima – chiamati a comunicare tali informazioni per suo conto – fornendo le relative informazioni o producendo i relativi documenti possano eventualmente esporsi persino al rischio di auto-incriminarsi per condotte penalmente rilevanti.

8) Se, tenuto conto anche del diritto a un ricorso effettivo ex articolo 47 della [Carta] e delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva [89/665] secondo cui le procedure di ricorso devono essere condotte, in particolare, in maniera efficace, debba essere interpretato nel senso che le disposizioni considerate conferiscono diritti soggettivi e ostano all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali incombe al ricorrente che chiede di essere tutelato l'onere di indicare, nel proprio ricorso, la specifica procedura di aggiudicazione e la specifica decisione dell'amministrazione aggiudicatrice separatamente impugnabile, sebbene, di norma, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione, il ricorrente non sappia se l'autorità aggiudicatrice si sia avvalsa di procedure di affidamento diretto ai sensi della normativa nazionale o di procedure di aggiudicazione senza previa pubblicazione entrambe per il medesimo non trasparenti o se siano state condotte una o più procedure di aggiudicazione non trasparenti con adozione di una o più decisioni impugnabili.

9) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo dell'equo processo dinanzi a un Tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che la disposizione in esame conferisca diritti soggettivi e osti all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali incombe al ricorrente che chieda di essere tutelato l'onere di indicare nel proprio ricorso la specifica procedura di aggiudicazione e la specifica decisione dell'amministrazione aggiudicatrice separatamente impugnabile, sebbene, di norma, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione, detto ricorrente non sappia se l'autorità aggiudicatrice si sia avvalsa di procedure di affidamento diretto ai sensi della normativa nazionale o di procedure di aggiudicazione senza previa pubblicazione entrambe per il medesimo non trasparenti o se siano state condotte una o più procedure di aggiudicazione non trasparenti con adozione di una o più decisioni impugnabili separatamente.

10) Se, tenuto conto delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'imperativo dell'equo processo dinanzi a un Tribunale a norma dell'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che la disposizione in esame conferisce diritti soggettivi ostando all'applicazione di disposizioni nazionali a norma delle quali il ricorrente che chiede di essere tutelato sia tenuto al pagamento di diritti forfettari di cui non possa prevedere il quantum all'atto della presentazione del ricorso poiché, di norma, nel caso di una procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione per esso non trasparente, il ricorrente non può sapere se l'amministrazione aggiudicatrice si sia avvalsa di procedure di affidamento diretto ai sensi della normativa nazionale o di procedure di aggiudicazione senza previa pubblicazione per il medesimo non trasparenti, né il valore stimato dell'appalto della procedura di aggiudicazione senza previa pubblicazione eventualmente condotta o quante decisioni impugnabili separatamente siano già state adottate».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Sulla prima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21***

56 Con la prima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012 debba essere interpretata nel senso che essa include i procedimenti sommari e di ricorso di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 89/665.

57 A tal proposito, è sufficiente ricordare che il regolamento n. 1215/2012 è applicabile solo quando una controversia riguarda più Stati membri, oppure un singolo Stato membro, a condizione che, in quest'ultimo caso, vi sia un elemento di estraneità a causa del coinvolgimento di uno Stato terzo. Infatti, detta situazione è tale da sollevare questioni relative alla determinazione della competenza degli organi giurisdizionali nell'ordinamento internazionale (v., in tal senso, sentenze del 1° marzo 2005, *Owusu*, C-281/02, EU:C:2005:120, punti da 25 e 26, e del 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, EU:C:2020:349, punto 25).

58 Nel caso in esame, tuttavia, non sussiste tale elemento di estraneità.

59 Ne consegue che tale regolamento è inapplicabile nella controversia principale e che, pertanto, non occorre rispondere alla prima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21.

***Sulla sesta questione e sulla sesta questione, punto 1, nelle cause C-274/21 e C-275/21 nonché sulla sesta questione, punto 2, nella causa C-275/21***

*Sulla sesta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21*

60 Con la sesta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665 debba essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore economico, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, corrisponde alla conclusione del contratto di cui all'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva 89/665.

61 Va anzitutto rilevato che l'articolo 1, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 89/665 prevede espressamente che la nozione di «appalti» ai sensi di tale direttiva comprende gli accordi quadro.

62 Pertanto, l'articolo 2 bis, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/665 è applicabile agli accordi quadro. In base a tale disposizione, la conclusione del contratto in seguito della decisione di aggiudicazione di un accordo quadro concluso con un solo operatore economico, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, non può avvenire prima della scadenza di un periodo di sospensione di almeno 10 o 15 giorni civili, a seconda del mezzo di comunicazione utilizzato, a partire dal giorno seguente quello in cui la decisione di aggiudicazione di tale accordo quadro è stata inviata agli offerenti e ai candidati interessati.

63 Inoltre, come ha sottolineato la Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, tale interpretazione è idonea a garantire l'effetto utile della direttiva 89/665. Eventualmente, come sottolineato nel considerando 4 della direttiva 2007/66, che ha modificato e integrato la direttiva 89/665, l'assenza di un termine che consenta un ricorso efficace tra la decisione d'aggiudicazione di un appalto e la stipula del relativo contratto potrebbe indurre le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori desiderosi di rendere irreversibili le conseguenze di una decisione d'aggiudicazione contestata a procedere molto rapidamente alla firma del contratto. Orbene, è proprio per rimediare a tale carenza dei meccanismi di ricorso esistenti negli Stati membri, che costituiva un serio ostacolo ad un'effettiva tutela giurisdizionale degli offerenti interessati, vale a dire degli offerenti non ancora definitivamente esclusi, che è stato introdotto un termine sospensivo minimo, durante il quale la stipula del contratto in questione è sospesa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima avvenga o meno al momento della firma del contratto.

64 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla sesta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21 dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665 deve

essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore economico, conformemente all'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, corrisponde alla conclusione del contratto di cui all'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva 89/665.

*Sulla sesta questione, punto 1, nelle cause C-274/21 e C-275/21*

65 Con la sesta questione, punto 1, nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può ancora basarsi, per aggiudicare un nuovo appalto, su un accordo quadro per il quale siano già stati raggiunti il quantitativo e/o il valore massimo dei lavori, delle forniture o dei servizi di cui trattasi che esso fissa.

66 A tal proposito, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che, nel concludere un accordo quadro, un'amministrazione aggiudicatrice può assumere impegni solo entro una quantità e/o un valore massimo dei lavori, delle forniture o dei servizi in questione, cosicché, una volta raggiunto tale limite, tale accordo quadro avrà esaurito i suoi effetti (sentenza del 17 giugno 2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, punto 68).

67 Pertanto, come sottolineato dal governo austriaco e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, non possono essere legittimamente aggiudicati ulteriori appalti ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 sulla base di un accordo quadro che ha superato tale limite e che ha quindi esaurito i suoi effetti, a meno che tale aggiudicazione non modifichi sostanzialmente quest'ultimo ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2014/24 (v., in tal senso, sentenza del 17 giugno 2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, punto 70).

68 La sesta questione, punto 1, deve pertanto essere risolta dichiarando che l'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice non può più basarsi, per aggiudicare un nuovo appalto, su un accordo quadro per il quale siano già stati raggiunti il quantitativo e/o il valore massimo dei lavori, delle forniture o dei servizi di cui trattasi che esso fissa, a meno che l'aggiudicazione di tale appalto non comporti alcuna modifica sostanziale di tale accordo quadro, come previsto dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva.

*Sulla sesta questione, punto 2, nella causa C-275/21*

69 Alla luce della risposta fornita alla sesta questione, punto 1, nella causa C-275/21, non occorre rispondere alla sesta questione, punto 2, nella stessa causa.

***Sulla seconda questione, sulla seconda questione, punto 1, e sulla quinta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21***

70 Con la seconda questione, la seconda questione, punto 1, e la quinta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che prevede, per le domande di provvedimenti provvisori e per i ricorsi in materia di appalti pubblici, norme procedurali diverse da quelle che si applicano, segnatamente, ai procedimenti in materia civile.

71 Con tali questioni, il giudice del rinvio fa riferimento, più in particolare, a tre regole nazionali specificamente applicabili alle domande di provvedimenti provvisori e ai ricorsi in materia di appalti pubblici: in primo luogo, la regola secondo cui, in tale materia, la ricevibilità di una

domanda di provvedimenti provvisori o di un ricorso è subordinata al pagamento, da parte dell'interessato, di spese giudiziarie forfettarie, di modo che l'esame del merito della domanda o del ricorso può aver luogo solo se tali spese sono state previamente pagate; in secondo luogo, la regola secondo cui, nella suddetta materia, la domanda di provvedimenti provvisori presentata contestualmente a un ricorso di merito dà luogo alla riscossione di una tassa forfettaria specifica e, in terzo luogo, la regola secondo cui, nella stessa materia, le spese giudiziarie forfettarie non sono imposte con decisione amministrativa, di modo che tali spese non possono essere contestate dinanzi a un giudice con competenza estesa al merito.

72 Va ricordato che, in merito alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che siano disponibili, il più rapidamente possibile, procedure di ricorso efficaci contro le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici incompatibili con il diritto dell'Unione e di provvedere affinché le procedure di ricorso siano accessibili 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. Tale direttiva riconosce quindi agli Stati membri un potere discrezionale nella scelta delle garanzie procedurali da essa previste e delle formalità ad esse relative. In particolare, tale direttiva non contiene alcuna disposizione relativa specificamente alle spese giudiziarie che i singoli devono sostenere quando presentano, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva, una domanda di provvedimenti provvisori o di annullamento di una decisione asseritamente illegittima relativa a un procedimento di aggiudicazione di appalti pubblici (sentenza del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punti da 43 a 45)

73 Pertanto, in assenza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta a ciascuno Stato membro, in forza del principio di autonomia processuale degli Stati membri, stabilire le modalità della procedura amministrativa e quelle relative alla procedura giurisdizionale intese a garantire la tutela dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione. 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) (sentenze del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 46, nonché del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 58).

74 Il fatto che le spese giudiziarie forfettarie dovute da un singolo nel settore delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici siano più elevate di quelle dovute nei procedimenti civili non può, di per sé, dimostrare una violazione del principio di equivalenza (v., per analogia, sentenza del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 66).

75 Tale principio, infatti, implica un pari trattamento dei ricorsi fondati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, simili, fondati su una violazione del diritto dell'Unione, e non l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi di diversa natura, quali il contenzioso civile, da un lato, e quello amministrativo, dall'altro, o a contenziosi che ricadono in due differenti settori del diritto (sentenza del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 67).

76 Inoltre, tale principio di equivalenza non è rilevante in una situazione come quella del procedimento principale, che riguarda due tipi di ricorsi fondati, sia l'uno sia l'altro, su una violazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 34).

77 Il principio di equivalenza non può quindi essere interpretato nel senso che obbliga uno Stato membro a estendere il suo regime nazionale più favorevole a tutte le azioni proposte in un certo ambito giuridico (v., in tal senso, sentenze del 15 settembre 1998, Edis, C-231/96, EU:C:1998:401, punto 36, nonché del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punto 34).

78 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle seconde questioni, alle seconde questioni, punto 1, e alle quinte questioni nelle cause C-274/21 e C-275/21, dichiarando che il principio di equivalenza deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che prevede, per le domande di provvedimenti provvisori e per i ricorsi in materia di appalti pubblici, norme procedurali diverse da quelle che si applicano, in particolare, ai procedimenti in materia civile.

***Sull'ottava e sulla nona questione nelle cause C-274/21 e C-275/21***

79 Con l'ottava e la nona questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone all'interessato di identificare il proprio rappresentante legale, nella sua domanda di provvedimenti provvisori e nel suo ricorso, il procedimento di aggiudicazione di appalto pubblico in questione e la decisione individualmente impugnabile che sta contestando, anche qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di appalto pubblico senza la previa pubblicazione di un bando di gara.

80 In via preliminare, occorre rilevare che, nella fattispecie, non si chiede alla Corte di interpretare l'articolo 32, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2014/24 al fine di stabilire se il ricorso da parte dell'amministrazione aggiudicatrice a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara sia compatibile con tale direttiva. Il giudice del rinvio sembra approvare la scelta dell'amministrazione aggiudicatrice di ricorrere, nella controversia principale, a tale procedura per ottenere la fornitura urgente di test antigenici. Il governo austriaco e la Commissione sottolineano inoltre che secondo il punto 2.3.4. degli orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 (GU 2020, C 108, I, pag. 1), «[l]e procedure negoziate senza previa pubblicazione possono dare la possibilità di soddisfare le esigenze immediate» e tali procedure «[s]ervono a colmare la lacuna fino a quando non sarà possibile trovare soluzioni più stabili, quali contratti quadro di forniture e servizi aggiudicati tramite procedure regolari (comprese quelle accelerate)».

81 In ogni caso, non si può contestare che, in assenza della previa pubblicazione di un bando di gara, di cui all'articolo 49 della direttiva, o di un avviso di aggiudicazione di un appalto, di cui all'articolo 50 della direttiva, un contendente non sia in grado di determinare il tipo di procedura di appalto pubblico in questione e il numero di decisioni impugnabili.

82 Di conseguenza, una normativa nazionale che, in una situazione del genere, impone a un singolo di indicare tale tipo di informazioni nella sua domanda di provvedimenti provvisori e nel suo ricorso è tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e, pertanto, compromette l'effetto utile della direttiva 89/665 [v., per analogia, sentenze del 28 gennaio 2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, punto 40, nonché del 12 marzo 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punti 39 e 40], il cui obiettivo è di garantire che le decisioni illegittime delle amministrazioni aggiudicatrici possano

formare oggetto di ricorsi efficaci e quanto più rapidi possibile (sentenza del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 43).

83 Una normativa siffatta è inoltre contraria al diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta, che è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale (sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 78).

84 Di conseguenza, occorre risolvere l'ottava e la nona questione nelle cause C-274/21 e C-275/21 dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665, alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone al singolo di individuare, nella sua domanda di provvedimenti provvisori o nel suo ricorso, la procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in questione e la decisione individualmente impugnabile contestata, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara e l'avviso di aggiudicazione dell'appalto non sia ancora stato pubblicato.

### ***Sulla terza e sulla quarta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21***

85 Con la terza e la quarta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie che il singolo deve pagare, pena il rigetto, per tale unico motivo, della domanda di provvedimenti provvisori o del ricorso, impone al giudice di determinare l'importo delle spese, prima di decidere su tale domanda o ricorso, il tipo di procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in questione, il valore (stimato) dell'appalto in questione e il numero totale delle decisioni individualmente impugnabili e, se del caso, di lotti derivanti dalla procedura di appalto in questione, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara e, al momento della presentazione del ricorso, l'avviso di aggiudicazione dell'appalto non sia ancora stato pubblicato.

86 A tale proposito, occorre ricordare che conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, quarto comma, della direttiva 89/665, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, segnatamente per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2014/24, 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 direttiva 89/665, sulla base del fatto che tali decisioni hanno violato il diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici o le norme nazionali di recepimento.

87 Come ricordato al punto 72 della presente sentenza, tuttavia, la direttiva 89/665 non contiene alcuna disposizione che tratti specificamente delle spese giudiziarie che devono essere sostenute dalle parti in causa quando queste presentano, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale direttiva, una domanda di provvedimenti provvisori o un ricorso per l'annullamento di una decisione asseritamente illegittima relativa a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico.

88 Ciò premesso, spetta agli Stati membri, nel definire le modalità procedurali dei ricorsi giudiziari volti a salvaguardare i diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai candidati e agli offerenti lesi da decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici, garantire che non vengano compromessi né l'effetto utile della direttiva 89/665, il cui obiettivo è garantire che le decisioni illegittime delle amministrazioni aggiudicatrici possano essere impuginate in modo efficace e il più rapidamente

possibile, né i diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione. Inoltre, come risulta dal suo considerando 36, la direttiva 2007/66, e quindi la direttiva 89/665 che essa ha modificato ed integrato, mirano a garantire il pieno rispetto del diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, sancito dall'articolo 47, primo e secondo comma, della Carta (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 2002, *Universale-Bau e a.*, C-470/99, EU:C:2002:746, punti 72 e 73; del 15 settembre 2016, *Star Storage e a.*, C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punti da 42 a 46; del 7 agosto 2018, *Hochtief*, C-300/17, EU:C:2018:635, punto 38, nonché del 7 settembre 2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 128).

89 In tale prospettiva, le disposizioni della direttiva 89/665, volte a tutelare gli offerenti dall'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice, mirano a rafforzare i meccanismi esistenti per garantire l'effettiva applicazione delle regole dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, in particolare in una fase in cui le violazioni possono ancora essere sanate (v., in tal senso, sentenze dell'11 agosto 1995, *Commissione/Germania*, C-433/93, EU:C:1995:263, punto 23, nonché del 15 settembre 2016, *Star Storage e a.*, C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punto 41).

90 Infatti, nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico organizzata in modo opaco, il diritto di chiedere una tutela provvisoria è fondamentale. Il considerando 5 della direttiva 89/665, d'altronde, enuncia che, data la brevità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, gli organi di ricorso competenti devono in particolare essere abilitati a prendere misure provvisorie per sospendere la procedura di aggiudicazione dell'appalto o l'esecuzione di decisioni eventualmente prese dall'autorità aggiudicatrice e che la brevità delle procedure richiede un trattamento urgente delle violazioni delle regole di aggiudicazione degli appalti pubblici.

91 Per il perseguimento di tale obiettivo, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665 prevede l'istituzione, negli Stati membri, di ricorsi efficaci e, in particolare, quanto più rapidi possibile avverso le decisioni che possano aver violato il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono. Più specificamente, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva impone agli Stati membri di prevedere i poteri che permettano «di prendere con la massima sollecitudine e con procedura d'urgenza provvedimenti provvisori intesi a riparare la violazione o impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti» (sentenza del 9 dicembre 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e a.*, C-568/08, EU:C:2010:751, punti 52 e 53).

92 Nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara e, al momento della proposizione del ricorso di annullamento di una decisione relativa a detta procedura, non sia ancora stato pubblicato il bando di gara, vi è un grave rischio che tale diritto alla tutela cautelare venga vanificato se, prima di poter emettere un provvedimento cautelare e al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie a carico dell'amministrato, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla domanda di provvedimenti urgenti deve imperativamente individuare il tipo di procedura di aggiudicazione di appalto pubblico seguita, precisare il valore stimato dell'appalto in questione, nonché elencare tutte le decisioni adottate dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito di tale procedura. Tale rischio si rivela ancora più elevato in presenza di una procedura organizzata in violazione del principio di trasparenza garantito all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24. In tale tipo di situazioni è infatti molto probabile che tale giudice si ritrovi obbligato ad affrontare indagini lunghe e complesse. Orbene, finché le sue indagini proseguono, il suddetto giudice si troverà impossibilitato a sospendere gli acquisti dell'amministrazione aggiudicatrice contestati dal ricorrente.

93 Un tale vincolo per un giudice chiamato a pronunciarsi in un procedimento sommario è quindi manifestamente sproporzionato, al punto di violare il diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta.

94 Inoltre, è importante sottolineare, come già osservato dalla Corte, che l'effetto utile della direttiva 89/665 è messo in discussione quando l'unico rimedio possibile è quello del giudizio di merito. La facoltà di proporre un ricorso di annullamento del contratto stesso non è tale da compensare l'impossibilità di agire contro l'atto di aggiudicazione dell'appalto prima della stipula del contratto. Infatti, qualora il contratto sia già stato stipulato, il fatto che il solo controllo giurisdizionale previsto sia un controllo a posteriori equivale a escludere la facoltà di proporre un ricorso in una fase in cui le violazioni possono ancora essere sanate e non consente quindi di garantire una completa tutela giurisdizionale al ricorrente prima della conclusione del contratto (v., in tal senso, sentenze del 3 aprile 2008, Commissione/Spagna, C-444/06, EU:C:2008:190, punto 38; dell'11 giugno 2009, Commissione/Francia, C-327/08, non pubblicata, EU:C:2009:371, punto 58, nonché del 23 dicembre 2009, Commissione/Irlanda, C-455/08, non pubblicata, EU:C:2009:809, punto 28).

95 In tali circostanze, una normativa nazionale che impedisce al giudice investito di una domanda di provvedimenti provvisori di pronunciarsi su tale domanda fino a quando non siano state ottenute le informazioni di cui al punto 92 della presente sentenza e, di conseguenza, non siano state versate le spese giudiziarie forfettarie da parte dell'autore di tale domanda, viola tanto l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665 quanto l'articolo 47 della Carta.

96 Al contrario, il requisito della celerità non si applica con la stessa intensità nella situazione in cui un amministrato propone dinanzi a un giudice nazionale un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento di una decisione individualmente impugnabile di un'amministrazione aggiudicatrice e in quella in cui l'amministrato presenta, in via preventiva, una domanda di provvedimenti provvisori. Di conseguenza, una normativa nazionale come quella austriaca, che impone la comunicazione delle informazioni menzionate al punto 92 della presente sentenza nell'ambito di un procedimento di annullamento di una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice individualmente impugnabile, non viola il diritto dell'Unione.

97 La terza e la quarta questione nelle cause C-274/21 e C-275/21 devono quindi essere risolte dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso:

– osta a una normativa nazionale che impone a un giudice, investito di una domanda di provvedimenti provvisori volti a impedire acquisti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, di determinare, prima di pronunciarsi su tale domanda, il tipo di procedura di aggiudicazione di appalto di cui trattasi, il valore (stimato) dell'appalto in questione nonché il numero totale delle decisioni individualmente impugnabili e, se del caso, dei lotti risultanti dalla procedura di aggiudicazione in questione, al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie che l'autore di tale domanda dovrà imperativamente versare, pena il rigetto di detta domanda per tale solo motivo, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara e, al momento della presentazione del ricorso di annullamento contro una decisione relativa a tale procedura, l'avviso di aggiudicazione dell'appalto non sia ancora stato pubblicato;

– non osta a una normativa nazionale che impone a un giudice, investito di un ricorso diretto all'annullamento di una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice individualmente impugnabile, di determinare, prima di decidere su tale ricorso, il tipo di procedura di aggiudicazione

dell'appalto in questione, il valore (stimato) dell'appalto in questione nonché il numero totale delle decisioni individualmente impugnabili e, se del caso, di lotti derivanti dalla procedura di aggiudicazione di appalto in questione, al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie che il ricorrente dovrà imperativamente versare, pena il rigetto del ricorso per tale solo motivo.

### *Sulla decima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21*

98 Con la decima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che impone al singolo che presenta una domanda di provvedimenti provvisori o un ricorso il versamento di spese giudiziarie forfettarie di importo impossibile da prevedere, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara o, se del caso, senza la successiva pubblicazione di un avviso di aggiudicazione dell'appalto, di modo che l'amministrato si possa trovare nell'incapacità di conoscere il valore stimato dell'appalto in questione nonché il numero di decisioni individualmente impugnabili adottate dall'amministrazione aggiudicatrice, sulla base delle quali sono state calcolate tali spese.

99 Occorre anzitutto sottolineare, come ha fatto il governo austriaco, che le modalità di calcolo delle spese giudiziarie forfettarie dovute, in materia di appalti pubblici, dall'autore di una domanda di provvedimenti provvisori o di un ricorso possono essere conosciute in anticipo da quest'ultimo, poiché risultano chiaramente dall'articolo 340 della legge sugli appalti pubblici, in combinato disposto con il regolamento sulle tasse forfettarie 2018 menzionato al punto 29 della presente sentenza.

100 Tuttavia, quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre a una procedura di aggiudicazione appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara, il singolo che ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori o un ricorso non può conoscere né il valore stimato dell'appalto in questione né il numero di decisioni individualmente impugnabili già adottate dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base delle quali sono calcolate le suddette spese forfettarie.

101 Di conseguenza, tale singolo può trovarsi nell'impossibilità di prevedere l'importo delle spese giudiziarie forfettarie da versare.

102 Secondo il giudice del rinvio, nelle circostanze del procedimento principale, è a causa dell'impossibilità per l'EPIC, da un lato, di determinare il tipo di procedura di aggiudicazione di appalto pubblico seguita dall'amministrazione aggiudicatrice e, dall'altro, di individuare le decisioni adottate da quest'ultima che tale società è stata indotta a contestare, in un primo momento, i 21 accordi quadro conclusi dall'amministrazione aggiudicatrice nonché le tre decisioni adottate nell'ambito di ciascuno di tali accordi quadro. Poiché l'EPIC ha deciso di presentare una domanda di provvedimenti provvisori e un ricorso nel merito contro tutte tali decisioni, secondo il giudice del rinvio essa si sarebbe esposta al pagamento di spese giudiziarie forfettarie superiori a EUR 1 milione.

103 Pertanto, una normativa nazionale che imponga al singolo il pagamento di spese giudiziarie forfettarie di importo impossibile da prevedere prima della presentazione della domanda di provvedimenti provvisori o del ricorso rende praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto a un ricorso effettivo e viola quindi l'articolo 47 della Carta, anche se tale importo rappresenta solo una minima parte del valore dell'appalto o degli appalti in questione.

104 Occorre quindi rispondere alla decima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21 dichiarando che l'articolo 47 della Carta deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone al singolo che presenta una domanda di provvedimenti provvisori o un ricorso il versamento di spese giudiziarie forfettarie di importo impossibile da prevedere, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara o, se del caso, senza la successiva pubblicazione di un avviso di aggiudicazione dell'appalto, di modo che tale singolo si possa trovare nell'incapacità di conoscere il valore stimato dell'appalto in questione nonché il numero di decisioni individualmente impugnabili che sono state adottate dall'amministrazione aggiudicatrice, sulla base delle quali sono state calcolate tali spese.

#### ***Sulla settima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21***

105 Con la settima questione nelle cause C-274/21 e C-275/21, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 47 e 48 della Carta ostino a una normativa nazionale in forza della quale un'amministrazione aggiudicatrice, convenuta in una controversia relativa all'aggiudicazione di un appalto pubblico, debba presentare, nell'ambito tanto di una domanda di provvedimenti provvisori quanto di un ricorso, l'insieme delle informazioni e dei documenti che le sono richiesti, anche quando, da un lato, è probabile che venga pronunciata una decisione in contumacia nei suoi confronti e, dall'altro, la comunicazione di tali informazioni e documenti può comportare l'incriminazione penale dei suoi amministratori o dipendenti.

106 A tal proposito, occorre rilevare, come sottolineato dal governo austriaco nonché al punto 53 della presente sentenza, che dalle domande di pronuncia pregiudiziale risulta che, nel caso di specie, l'eventuale rilevanza della risposta a tali questioni sarà dimostrata da eventuali future indagini svolte nell'ambito di un procedimento penale, riportato dai media, nei confronti di alcuni amministratori e riguardanti gli acquisti dei test antigenici oggetto della causa principale.

107 In tal modo, lo stesso giudice del rinvio sottolinea la natura ipotetica della settima questione nelle presenti cause. Inoltre, tale giudice si limita a fare riferimento a procedimenti penali avviati a carico di membri del governo federale austriaco, senza stabilire un collegamento tra tali procedimenti e le presenti cause.

108 Inoltre, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, tali questioni sono irrilevanti, in quanto il giudice del rinvio non spiega come il divieto di autoincriminazione possa applicarsi in una situazione in cui gli amministratori o i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice trasmettono a un giudice nazionale informazioni relative al comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice, senza incorrere essi stessi, a priori, in alcuna sanzione penale.

109 Infine, il giudice del rinvio si limita a fare un generico riferimento agli articoli 47 e 48 della Carta e a sostenere che la normativa austriaca limita fortemente l'efficacia della tutela giurisdizionale garantita dalla direttiva 89/665, senza tuttavia individuare le disposizioni del diritto dell'Unione idonee ad applicarsi alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale e, di conseguenza, a rendere applicabili tali due articoli della Carta alla controversia di cui trattasi nel procedimento principale.

110 Ne consegue che tale settima domanda è ipotetica e quindi irricevibile.

#### **Sulle spese**

111 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 1, paragrafo 1, 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, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, deve essere interpretato nel senso che la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore economico, conformemente all'articolo 33, paragrafo 3, 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, corrisponde alla conclusione del contratto di cui all'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2014/23.**
- 2) **L'articolo 33, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice non può più basarsi, per aggiudicare un nuovo appalto, su un accordo quadro per il quale siano già stati raggiunti il quantitativo e/o il valore massimo dei lavori, delle forniture o dei servizi di cui trattasi che esso fissa, a meno che l'aggiudicazione di tale appalto non comporti alcuna modifica sostanziale di tale accordo quadro, come previsto dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva.**
- 3) **Il principio di equivalenza deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che prevede, per le domande di provvedimenti provvisori e per i ricorsi in materia di appalti pubblici, norme procedurali diverse da quelle che si applicano, in particolare, ai procedimenti in materia civile.**
- 4) **L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2014/23, alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone al singolo di individuare, nella sua domanda di provvedimenti provvisori o nel suo ricorso, la procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in questione e la decisione individualmente impugnabile contestata, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara e l'avviso di aggiudicazione dell'appalto non sia ancora stato pubblicato.**
- 5) **L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2014/23, alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, deve essere interpretato nel senso che esso:**
  - **osta a una normativa nazionale che impone a un giudice, investito di una domanda di provvedimenti provvisori volti a impedire acquisti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, di determinare, prima di pronunciarsi su tale domanda, il tipo di procedura di aggiudicazione di appalto di cui trattasi, il valore (stimato) dell'appalto in questione nonché il numero totale delle decisioni individualmente impugnabili e, se del caso, dei lotti risultanti dalla procedura di aggiudicazione in questione, al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie che l'autore di tale domanda dovrà imperativamente versare, pena il rigetto di detta domanda per tale solo motivo, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di**

**un bando di gara e, al momento della presentazione del ricorso di annullamento contro una decisione relativa a tale procedura, l'avviso di aggiudicazione dell'appalto non sia ancora stato pubblicato;**

**– non osta a una normativa nazionale che impone a un giudice, investito di un ricorso diretto all'annullamento di una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice individualmente impugnabile, di determinare, prima di decidere su tale ricorso, il tipo di procedura di aggiudicazione dell'appalto in questione, il valore (stimato) dell'appalto in questione nonché il numero totale delle decisioni individualmente impugnabili e, se del caso, di lotti derivanti dalla procedura di aggiudicazione di appalto in questione, al solo fine di calcolare l'importo delle spese giudiziarie forfettarie che il ricorrente dovrà imperativamente versare, pena il rigetto del ricorso per tale solo motivo.**

**6) L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone al singolo che presenta una domanda di provvedimenti provvisori o un ricorso il versamento di spese giudiziarie forfettarie di importo impossibile da prevedere, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico senza previa pubblicazione di un bando di gara o, se del caso, senza la successiva pubblicazione di un avviso di aggiudicazione dell'appalto, di modo che tale singolo si possa trovare nell'incapacità di conoscere il valore stimato dell'appalto in questione nonché il numero di decisioni individualmente impugnabili che sono state adottate dall'amministrazione aggiudicatrice, sulla base delle quali sono state calcolate tali spese.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il tedesco.

---