

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

23 novembre 2023 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Procedure di ricorso in materia di appalti pubblici – Direttiva 2014/25/UE – Articolo 57, paragrafo 3 – Ente aggiudicatore con sede in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede una centrale di committenza che agisce a suo nome e per suo conto – Accesso alle procedure di ricorso – Regole procedurali applicabili e competenza degli organi di ricorso»

Nella causa C-480/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), con decisione del 23 giugno 2022, pervenuta in cancelleria il 18 luglio 2022, nel procedimento

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da Z. Csehi (relatore), presidente di sezione, M. Ilešič e D. Gratsias, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la EVN Business Service GmbH, da W. Schwartz, Rechtsanwalt;
- per la Elektra EOOD, da O. Radinsky, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, da A. Posch, J. Schmoll e M. Winkler-Unger, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara e G. Wils, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, in particolare, sull'interpretazione dell'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014,

sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di diversi ricorsi proposti dalla EVN Business Service GmbH (in prosieguo: la «EBS»), una società di diritto austriaco con sede in Austria, e da due società con sede in Bulgaria avverso talune decisioni del Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria, Austria) con le quali quest'ultimo si è dichiarato incompetente quale organo di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 92/13

- 3 La direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU 1992, L 76, pag. 14), come modificata 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) (in prosieguo: la «direttiva 92/13»), al suo articolo 1, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», paragrafo 1, primo e quarto comma, dispone quanto segue:

«La presente direttiva si applica agli appalti di cui alla direttiva 2014/25 (...), a meno che tali appalti siano esclusi ai sensi degli articoli da 18 a 24, degli articoli da 27 a 30, dell'articolo 34 o dell'articolo 55 di tale direttiva.

(...)

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2014/25/UE o dalla direttiva 2014/23/UE, le decisioni prese dagli enti aggiudicatori 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 tali decisioni hanno violato il diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti o le norme nazionali di recepimento».

Direttiva 2014/25

- 4 I considerando 78 e 82 della direttiva 2014/25 così recitano:

«78 Nella maggior parte degli Stati membri è sempre più diffuso l'uso delle tecniche di acquisto centralizzato. Le centrali di committenza sono incaricate di procedere ad acquisti, gestire i sistemi dinamici di acquisizione o aggiudicare appalti/concludere accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori, con o senza remunerazione. Gli enti aggiudicatori per i quali è concluso un accordo quadro dovrebbero avere la facoltà di usarlo per acquisti singoli o ripetuti. Tali tecniche possono contribuire, dato l'ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare [a] professionalizzare la commessa pubblica. Occorre pertanto prevedere una definizione a livello di Unione [europea] delle centrali di committenza destinata agli enti aggiudicatori e precisare che le centrali di committenza operano in due modi diversi.

Dovrebbero, in primo luogo, essere in grado di agire come grossisti comprando, immagazzinando e rivendendo o, in secondo luogo, dovrebbero poter agire come intermediari, aggiudicando appalti, gestendo sistemi dinamici di acquisizione o concludendo accordi quadro ad uso degli enti aggiudicatori.

Tale ruolo di intermediari potrebbe, in alcuni casi, essere svolto espletando autonomamente le pertinenti procedure di aggiudicazione, senza istruzioni particolareggiate degli enti aggiudicatori interessati o, in altri casi, attuando le pertinenti procedure di aggiudicazione secondo le istruzioni degli enti aggiudicatori interessati, a loro nome e per loro conto.

Occorre inoltre stabilire regole per ripartire tra la centrale di committenza e gli enti aggiudicatori che ad essa fanno direttamente o indirettamente ricorso, la responsabilità di vigilare sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, anche quando si tratta di misure correttive. Nel caso in cui la responsabilità esclusiva per lo svolgimento delle procedure di appalto competa alla centrale di committenza, la stessa è anche esclusivamente e direttamente responsabile della legittimità delle procedure. Se un ente aggiudicatore gestisce alcune parti della procedura, ad esempio la riapertura della gara nell'ambito di un accordo quadro o l'aggiudicazione dei singoli appalti basata su un sistema dinamico di acquisizione, lo stesso ente dovrebbe continuare ad essere responsabile per le fasi che gestisce.

(...)

- (82) L'aggiudicazione comune degli appalti da parte di enti aggiudicatori appartenenti a diversi Stati membri si scontra attualmente con difficoltà specifiche di ordine giuridico riguardanti conflitti tra le diverse disposizioni legislative nazionali. Nonostante il fatto che la direttiva 2004/17/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1)], consenta implicitamente appalti pubblici congiunti transfrontalieri, gli enti aggiudicatori si trovano tuttora di fronte a considerevoli difficoltà di ordine giuridico e pratico negli acquisti presso le centrali di committenza in altri Stati membri o nell'aggiudicazione congiunta di appalti. Al fine di permettere agli enti aggiudicatori di sfruttare al massimo il potenziale del mercato interno in termini di economie di scala e di condivisione dei rischi e dei benefici, non da ultimo quando si tratta di progetti innovativi che comportano rischi di entità tale da non poter essere ragionevolmente sostenuti da un unico ente aggiudicatore, è opportuno porre rimedio a dette difficoltà. Occorre pertanto stabilire nuove norme in materia di appalti congiunti transfrontalieri al fine di facilitare la cooperazione tra enti aggiudicatori e di accrescere i vantaggi del mercato interno creando opportunità commerciali transfrontaliere per i fornitori e prestatori di servizi. Tali norme dovrebbero stabilire le condizioni per l'utilizzazione transfrontaliera delle centrali di committenza e determinare la legislazione applicabile in materia di appalti pubblici, compresa la legislazione applicabile in materia di ricorsi, nei casi di procedure congiunte transfrontaliere, integrando le norme in materia di conflitto di leggi del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio [del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU 2008, L 177, pag. 6)]. Inoltre, enti aggiudicatori appartenenti a Stati membri diversi dovrebbero poter istituire soggetti giuridici congiunti ai sensi del diritto nazionale o dell'Unione. Occorre stabilire norme specifiche per questa forma di appalti congiunti.

Tuttavia, gli enti aggiudicatori non dovrebbero avvalersi della possibilità di appalti congiunti transfrontalieri al fine di aggirare le norme obbligatorie di diritto pubblico ad essi applicabili, in conformità del diritto dell'Unione, nello Stato membro in cui sono ubicati. Tali norme potrebbero includere, ad esempio, disposizioni in materia di trasparenza e accesso ai documenti o requisiti specifici per la tracciabilità delle forniture sensibili».

- 5 L'articolo 2 della direttiva 2014/25, rubricato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

- 10) “attività di centralizzazione delle committenze”: attività svolte su base permanente, in una delle seguenti forme:
- a) l'acquisto di forniture e/o servizi destinati a enti aggiudicatori;

- b) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a enti aggiudicatori;

(...)

- 12) “centrale di committenza”: un ente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della presente direttiva o un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, 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] che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie.

Gli appalti gestiti da una centrale di committenza al fine di svolgere attività di centralizzazione delle committenze sono considerati appalti per l'esercizio di un'attività di cui agli articoli da 8 a 14. L'articolo 18 non si applica agli appalti gestiti da una centrale di committenza al fine di svolgere attività di centralizzazione delle committenze;

(...))».

- 6 L'articolo 4 della direttiva 2014/25, intitolato «Enti aggiudicatori», così dispone:

«1. Ai fini della presente direttiva gli enti aggiudicatori sono enti che:

- a) sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli articoli da 8 a 14;
- b) quando non sono amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, annoverano tra le loro attività una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 8 a 14 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente di uno Stato membro.

2. Per “impresa pubblica” si intende un'impresa su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano le imprese in questione.

(...))».

- 7 L'articolo 57 di tale direttiva, intitolato «Appalti che coinvolgono enti aggiudicatori di Stati membri diversi», ai paragrafi da 1 a 3 prevede quanto segue:

«1. Fatti salvi gli articoli da 28 a 31, gli enti aggiudicatori di diversi Stati membri possono agire congiuntamente nell'aggiudicazione di appalti mediante uno dei mezzi previsti nel presente articolo.

Gli enti aggiudicatori non si avvalgono dei mezzi previsti nel presente articolo al fine di eludere l'applicazione di norme di diritto pubblico vincolanti conformi al diritto dell'Unione, cui sono soggette nel loro Stato membro.

2. Uno Stato membro non vieta ai suoi enti aggiudicatori di ricorrere ad attività di centralizzazione delle committenze offerte da centrali di committenza ubicate in un altro Stato membro.

Per quanto riguarda le attività di centralizzazione delle committenze offerte da una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro rispetto all'ente aggiudicatore, gli Stati membri possono tuttavia scegliere di specificare che i rispettivi enti aggiudicatori possono ricorrere unicamente alle attività di centralizzazione delle committenze definite all'articolo 2, punto 10, lettera a) o b).

3. La fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza.

Le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui la centrale di committenza è ubicata si applicano altresì:

- a) all'aggiudicazione di un appalto nell'ambito di un sistema dinamico di acquisizione;
- b) allo svolgimento di una riapertura del confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro».

Il diritto austriaco

8 L'articolo 180 del Bundesvergabegesetz 2018 (legge federale austriaca del 2018 sull'aggiudicazione degli appalti pubblici), del 20 agosto 2018 (BGBl. I, 65/2018) (in prosieguo: il «BVergG 2018»), intitolato «Aggiudicazione congiunta di appalti transfrontalieri da parte di più enti aggiudicatori settoriali», al paragrafo 2 così dispone:

«Quando un'attività di centralizzazione delle committenze è svolta per un ente aggiudicatore settoriale da una centrale di committenza come definita all'articolo 2, punto 12, della direttiva 2014/25/UE che ha la sua sede in un altro Stato membro dell'Unione o in un altro Stato parte contraente dell'accordo SEE

1. lo svolgimento della procedura di aggiudicazione dell'appalto è disciplinato

(...)

dalla normativa dello Stato in cui ha sede la centrale di committenza».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

9 Con bando pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 22 maggio 2020, è stata avviata una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico avente ad oggetto un accordo quadro per l'esecuzione di lavori di posa di impianti elettrici nonché dei relativi lavori di costruzione e demolizione. L'appalto era suddiviso (territorialmente) in 36 lotti il cui luogo di esecuzione era ubicato in Bulgaria. Il valore dell'appalto superava la soglia oltre la quale si applicano le norme procedurali e di pubblicità in materia di appalti pubblici del diritto dell'Unione.

10 La Elektrorazpredelenie Yug EAD (in prosieguo: la «ER Yug»), una società per azioni di diritto bulgaro con sede in Bulgaria, era l'ente aggiudicatore nell'ambito di tale procedura di aggiudicazione di appalto.

11 La EBS, società di diritto austriaco con sede in Austria, agiva in tale procedura di aggiudicazione di appalto come centrale di committenza, in qualità di rappresentante della ER Yug.

12 Sia la ER Yug che la EBS sono detenute indirettamente al 100% dalla EVN AG, a sua volta detenuta al 51% dal Land Niederösterreich (Land della Bassa Austria, Austria).

13 Ai sensi del bando di gara d'appalto, la EBS era incaricata dello svolgimento e dell'esecuzione di quest'ultima, mentre il contratto avente ad oggetto le prestazioni richieste doveva essere concluso con la ER Yug quale ente aggiudicatore di settore. In tale bando, il Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria) era designato quale organo responsabile delle procedure di ricorso. Nel bando di gara era altresì previsto che il diritto austriaco fosse il diritto applicabile alla «procedura di appalto e a tutte le pretese da essa derivanti» e che il diritto bulgaro si applicasse all'«esecuzione del contratto».

14 La Elektra EOOD e la Penon EOOD, due imprese bulgare, hanno presentato offerte per diversi lotti ai sensi del contratto quadro. Esse sono state informate, con decisioni del 28 e del 30 luglio 2020, che le loro offerte non erano state accolte.

15 Le loro domande dirette all'annullamento di tali decisioni sono state respinte, il 23 settembre 2020, con ordinanze del Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria), che si è dichiarato incompetente al riguardo.

16 Tale giudice ha ritenuto di essere investito della questione se un'impresa bulgara potesse concludere con un ente aggiudicatore avente sede in Bulgaria un contratto che avrebbe dovuto essere eseguito in

tale Stato membro e al quale sarebbe stato applicabile il diritto di questo stesso Stato. Orbene, secondo detto giudice, ammettere la propria competenza in siffatte circostanze interferirebbe seriamente con la sovranità della Repubblica di Bulgaria e creerebbe un conflitto con il principio di territorialità riconosciuto dal diritto internazionale. Il fatto che il Land della Bassa Austria eserciti un controllo sulla ER Yug non influirebbe in alcun modo sulla competenza di questo stesso giudice in materia di aggiudicazione di appalti con imprese aventi sede all'estero.

- 17 Inoltre, al pari dell'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25, il BVergG 2018 prevederebbe, al suo articolo 180, paragrafo 2, una regola relativa alle attività di centralizzazione delle committenze svolte per conto di un ente aggiudicatore settoriale da una centrale di committenza con sede in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova tale ente. Tuttavia, tale norma si limiterebbe a prevedere il diritto sostanziale che si applica alla procedura di aggiudicazione dell'appalto senza precisare la normativa procedurale applicabile ad un'eventuale procedura di ricorso. È vero che il considerando 82 della direttiva 2014/25 farebbe riferimento alla determinazione della legislazione applicabile «in materia di ricorsi», senza tuttavia che ciò sia stato ripreso nel testo stesso di tale direttiva. Inoltre, la nozione di «attività di centralizzazione delle committenze» di cui all'articolo 57 di detta direttiva non riguarderebbe la procedura di ricorso.
- 18 Avverso le summenzionate ordinanze la Elektra, la Penon e la EBS proponevano ricorsi per cassazione («Revision») dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). Esse hanno prodotto una traduzione autenticata di una decisione del più alto organo giurisdizionale amministrativo della Repubblica di Bulgaria che conferma la decisione dell'autorità bulgara di controllo degli appalti pubblici quanto all'incompetenza di quest'ultima nella causa di aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione.
- 19 Tali parti sostengono che, alla luce del suo obiettivo di prevedere un regime uniforme in materia di centralizzazione delle committenze transfrontaliere, l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25, e, di conseguenza, l'articolo 180, paragrafo 2, del BVergG 2018, dovrebbero essere interpretati nel senso che non riguardano unicamente la procedura di aggiudicazione dell'appalto propriamente detto, ma anche la procedura di ricorso che può eventualmente far seguito a una siffatta aggiudicazione. Dal momento che una centrale di committenza dovrebbe applicare il diritto sostanziale austriaco in materia di aggiudicazione degli appalti, la procedura di ricorso dovrebbe svolgersi dinanzi a un organo di ricorso austriaco in forza del diritto processuale austriaco. Pertanto, l'elemento di collegamento territoriale determinante sarebbe la sede della centrale di committenza.
- 20 Alla luce di tali circostanze, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva [2014/25] debba essere interpretato nel senso che sussiste una fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza ubicata «in un altro Stato membro» quando l'ente aggiudicatore – a prescindere dalla questione dell'attribuzione del controllo su tale ente – ha sede in uno Stato membro diverso da quello della centrale di committenza.

2) In caso di risposta positiva alla prima questione:

Se la norma di conflitto di cui all'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE, che dispone che la «fornitura di attività di centralizzazione delle committenze» da parte di una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza, riguardi anche le norme giuridiche sulle procedure di ricorso e sulla competenza dell'organo di ricorso ai sensi della direttiva 92/13.

3) In caso di risposta negativa alla prima o alla seconda questione:

Se la direttiva 92/13, e in particolare il suo articolo 1, paragrafo 1, quarto comma, debba essere interpretata nel senso che la competenza di un organo nazionale di ricorso per il controllo delle decisioni degli enti aggiudicatori debba riguardare tutti gli enti aggiudicatori che hanno sede nello Stato membro dell'organo di ricorso, oppure se la competenza debba essere determinata a

seconda che l'influenza dominante sull'ente aggiudicatore [ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera c), o dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE] sia esercitata da un ente pubblico territoriale o da un organismo di diritto pubblico collegato con lo Stato membro dell'organo di ricorso».

Sulla prima questione

- 21 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 debba essere interpretato nel senso che un'attività di centralizzazione delle committenze, nel contesto dell'aggiudicazione congiunta di appalti da parte di enti aggiudicatori di Stati membri diversi, è svolta da una centrale di committenza «ubicata in un altro Stato membro» quando l'ente aggiudicatore, indipendentemente dal controllo esercitato su quest'ultimo da un organismo di diritto pubblico dello Stato membro in cui ha sede la centrale di committenza, ha sede in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede la centrale di committenza.
- 22 Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25, la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza. Le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui la centrale di committenza è ubicata si applicano altresì all'aggiudicazione di un appalto nell'ambito di un sistema dinamico di acquisizione e allo svolgimento di una riapertura del confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro.
- 23 La nozione di «centrale di committenza» è definita all'articolo 2, punto 12, della direttiva 2014/25 come un ente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva o un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, della direttiva 2014/24/UE che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie.
- 24 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il principale dubbio del giudice del rinvio verte sul modo di differenziare lo Stato membro in cui ha sede l'ente aggiudicatore da quello in cui ha sede la centrale di committenza. In altri termini, esso si interroga sul criterio di collegamento di un ente aggiudicatore con uno Stato membro ai fini dell'applicazione dell'articolo 57 della direttiva 2014/25.
- 25 Le parti nel procedimento principale e le altre parti interessate convengono che il criterio di collegamento deve essere il luogo in cui è ubicato l'ente aggiudicatore e che poco importa in tale contesto se, ed eventualmente, in che modo e in quale misura tale ente sia detenuto da un altro ente che si trova in un altro Stato membro. Pertanto, la regola prevista all'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 sarebbe applicabile quando la centrale di committenza e l'altro ente aggiudicatore si trovano in Stati membri diversi, come nel caso di specie, in Austria e in Bulgaria.
- 26 A tal riguardo, occorre ricordare che tanto la centrale di committenza quanto l'ente che conduce la procedura di aggiudicazione dell'appalto sono amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi della direttiva 2014/25, cosicché il criterio di collegamento ad uno Stato membro non può essere diverso per l'uno o l'altro di tali enti.
- 27 Inoltre, l'articolo 57, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che gli enti aggiudicatori non possono ricorrere all'aggiudicazione congiunta di appalti transfrontalieri al fine di eludere l'applicazione di norme di diritto pubblico vincolanti conformi al diritto dell'Unione, cui sono soggetti «nel loro Stato membro». Il paragrafo 2 di tale articolo riguarda le attività di centralizzazione delle committenze offerte da una centrale di committenza «ubicata in un altro Stato membro rispetto all'ente aggiudicatore».
- 28 Nonostante la direttiva 2014/25 utilizzi in tal modo, al fine di determinare il collegamento di un ente aggiudicatore con uno Stato membro, espressioni talvolta diverse, anche nelle sue diverse versioni linguistiche, resta il fatto che tali espressioni lasciano intendere che il criterio di collegamento adottato dal legislatore dell'Unione è di natura territoriale, il che corrisponde peraltro alla regola generale risultante, in sostanza, dall'articolo 57, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, secondo la quale ogni ente aggiudicatore è tenuto a rispettare le norme in vigore nello Stato membro in cui è stabilito.

- 29 Pertanto, quando, in un caso come quello di cui al procedimento principale, la centrale di committenza e l'ente aggiudicatore si trovano in Stati membri diversi, si deve ritenere che si tratti dell'aggiudicazione di un appalto transfrontaliero effettuata tramite una centrale di committenza.
- 30 A tal riguardo, occorre rilevare che da detta direttiva e, in particolare, dal suo articolo 57, non risulta che l'appartenenza ad un determinato Stato membro di un'autorità regionale o di un organismo di diritto pubblico che esercita un controllo sull'ente aggiudicatore costituisca un criterio pertinente di collegamento di un siffatto ente. Orbene, quando il legislatore dell'Unione ha inteso utilizzare il criterio relativo all'esistenza di un collegamento tra un ente aggiudicatore e un altro ente, l'ha utilizzato espressamente, come nell'articolo 4, paragrafo 2, della medesima direttiva.
- 31 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione che l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 deve essere interpretato nel senso che un'attività di centralizzazione delle committenze, nell'ambito dell'aggiudicazione congiunta di appalti da parte di enti aggiudicatori di diversi Stati membri, è fornita da una centrale di committenza «ubicata in un altro Stato membro» quando l'ente aggiudicatore ha sede in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede la centrale di committenza, indipendentemente, se del caso, dal luogo della sede di un ente terzo che detenga il controllo dell'uno o dell'altro di tali enti.

Sulla seconda questione

- 32 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 debba essere interpretato nel senso che la norma sul conflitto di leggi sancita in tale disposizione, in forza della quale la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza, si applica anche alle procedure di ricorso, ai sensi della direttiva 92/13, relative a tali attività.
- 33 Come rilevato dal giudice del rinvio, l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 non indica espressamente se le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza disciplinino anche le procedure di ricorso e la competenza dell'organo di ricorso, ai sensi della direttiva 92/13.
- 34 Le «attività di centralizzazione delle committenze» alle quali tale disposizione fa riferimento sono definite all'articolo 2, punto 10, della direttiva 2014/25 come attività svolte su base permanente in forma di acquisto di forniture e/o servizi destinati ad enti aggiudicatori, o in forma di aggiudicazione di appalti o conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a tali enti.
- 35 Se è vero che, sulla base di un'interpretazione letterale, l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 sembra riguardare il solo diritto sostanziale in materia di aggiudicazione degli appalti, la sua formulazione non esclude tuttavia che tale disposizione si estenda tanto alla normativa in materia di procedure di ricorso quanto alla competenza dell'organo di ricorso, ai sensi della direttiva 92/13.
- 36 In tali circostanze, secondo una giurisprudenza costante, per interpretare una disposizione del diritto dell'Unione occorre tener conto non soltanto del tenore di tale disposizione, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 29 giugno 2023, *Interfel*, da C-501/22 a C-504/22, EU:C:2023:531, punto 53 e la giurisprudenza citata).
- 37 Inoltre, da una giurisprudenza consolidata risulta anche che, quando una disposizione del diritto dell'Unione è suscettibile di più interpretazioni, occorre privilegiare quella che è idonea a salvaguardare l'effetto utile della disposizione stessa (sentenza del 29 giugno 2023, *Interfel*, da C-501/22 a C-504/22, EU:C:2023:531, punto 54 e la giurisprudenza ivi citata).
- 38 Al riguardo va ricordato che, conformemente al considerando 78 della direttiva 2014/25, occorre stabilire regole per ripartire tra la centrale di committenza e gli enti aggiudicatori che ad essa fanno direttamente o indirettamente ricorso, la responsabilità di vigilare sull'osservanza degli obblighi derivanti da tale direttiva, anche quando si tratta di misure correttive.

- 39 Questo stesso considerando contempla due fattispecie, la prima caratterizzata dalla circostanza che la responsabilità esclusiva per lo svolgimento delle procedure di appalto compete alla centrale di committenza, la seconda caratterizzata dalla circostanza che un ente aggiudicatore gestisce alcune parti della procedura, come la riapertura della gara nell'ambito di un accordo quadro o l'aggiudicazione dei singoli appalti basata su un sistema dinamico di acquisizione. Nel primo caso, la centrale di committenza dovrebbe essere esclusivamente e direttamente responsabile della legittimità delle procedure, nel secondo caso, essa dovrebbe continuare ad essere responsabile per le fasi che gestisce.
- 40 Inoltre, il considerando 82 della direttiva 2014/25 stabilisce che occorre stabilire nuove norme in materia di appalti congiunti transfrontalieri e che tali norme dovrebbero stabilire le condizioni per l'utilizzazione transfrontaliera delle centrali di committenza e determinare la legislazione applicabile in materia di appalti pubblici, compresa quella applicabile in materia di ricorsi, nei casi di procedure congiunte transfrontaliere.
- 41 Da tali considerando risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso determinare non solo il diritto sostanziale applicabile ai mercati transfrontalieri e alle centrali di committenza, ma anche il diritto relativo alle procedure di ricorso cui tali appalti e tali attività possono dare luogo.
- 42 Di conseguenza, occorre privilegiare un'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2014/25 che disciplinano tali appalti e attività che consenta di comprendere sia il diritto sostanziale sia quello relativo alle procedure di ricorso.
- 43 Pertanto, si deve osservare che la direttiva 2014/25 fa riferimento al diritto degli Stati membri non solo per le disposizioni di tale diritto che disciplinano lo svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti transfrontalieri, ma anche per quelle che disciplinano le procedure di ricorso, anche giurisdizionali, che possono far seguito a una siffatta procedura di aggiudicazione di appalto.
- 44 Una tale interpretazione è, per di più, conforme all'obiettivo della direttiva 2014/25, che è quello di stabilire un regime uniforme in materia di centralizzazione delle committenze transfrontaliere. Infatti, poiché una centrale di committenza deve fornire le sue attività di centralizzazione delle committenze conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata, risulta coerente che l'eventuale procedura di ricorso si svolga secondo il diritto di tale Stato membro e che la competenza dell'organo di ricorso interessato sia determinata secondo questo stesso diritto.
- 45 Peraltro, il principio secondo cui sono le disposizioni dello Stato membro in cui è ubicato un ente aggiudicatore a dettare la disciplina delle procedure di ricorso relative ai provvedimenti adottati da tali enti, è sotteso alla norma stabilita all'articolo 1, paragrafo 1, quarto comma, della direttiva 92/13, secondo cui gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2014/25/UE o dalla direttiva 2014/23/UE, le decisioni prese dagli enti aggiudicatori possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile, sulla base del fatto che tali decisioni hanno violato il diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti o le norme nazionali di recepimento.
- 46 Ciò non esclude, come osservato dalla Commissione europea, che occorra, se del caso, operare una distinzione tra il diritto applicabile alla procedura di aggiudicazione dell'appalto e quello applicabile ai contratti conclusi successivamente.
- 47 Spetta altresì ai giudici nazionali, investiti di una controversia derivante da una procedura di aggiudicazione di un appalto transfrontaliero, prestare particolare attenzione alla ripartizione delle responsabilità incombenti agli attori coinvolti nello svolgimento di tale procedura e ai limiti delle loro competenze che, eventualmente, ne derivano, tenendo conto al contempo della regola enunciata all'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva 2014/25, richiamata al punto 27 della presente sentenza.
- 48 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione che l'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25, letto alla luce dei considerando 78 e 82 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che la norma sul conflitto di leggi sancita in tale disposizione, in forza della quale la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata tale centrale di committenza, si applica anche alle procedure di ricorso, ai sensi della direttiva

92/13, relative a tali attività, quando detta centrale di committenza si è incaricata dello svolgimento della procedura di aggiudicazione dell'appalto.

Sulla terza questione

- 49 Alla luce delle risposte fornite alla prima e alla seconda questione, non occorre rispondere alla terza questione, che il giudice del rinvio ha sollevato soltanto in caso di risposta negativa alla prima o alla seconda questione.

Sulle spese

- 50 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 (Decima Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE,**

deve essere interpretato nel senso che:

un'attività di centralizzazione delle committenze, nell'ambito dell'aggiudicazione congiunta di appalti da parte di enti aggiudicatori di diversi Stati membri, è fornita da una centrale di committenza «ubicata in un altro Stato membro» quando l'ente aggiudicatore ha sede in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede la centrale di committenza, indipendentemente, se del caso, dal luogo della sede di un ente terzo che detenga il controllo dell'uno o dell'altro di tali enti.

- 2) **L'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/25, letto alla luce dei considerando 78 e 82 di tale direttiva,**

deve essere interpretato nel senso che:

la norma sul conflitto di leggi sancita in tale disposizione, in forza della quale la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata tale centrale di committenza, si applica anche alle procedure di ricorso, ai sensi della direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, relative a tali attività, quando detta centrale di committenza si è incaricata dello svolgimento della procedura di aggiudicazione dell'appalto.

Firme