

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

17 settembre 2026 ([*](#))

« Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori – Direttiva 89/665/CEE – Articolo 2, paragrafi 3 e 5 – Ricorsi precontrattuali – Garanzie di ricorso efficaci – Effetti sospensivi automatici sulle procedure di aggiudicazione – Revoca provvisoria degli effetti sospensivi – Ufficio del giudice nazionale dei procedimenti sommari – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto a un ricorso effettivo – Tutela giurisdizionale provvisoria »

Nelle cause riunite C-266/25 e C-267/25,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunale amministrativo e tributario di Porto, Portogallo), con decisioni dell’11 e del 14 marzo 2025, pervenute in cancelleria l’8 aprile 2025, nei procedimenti

I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda.

contro

EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.,

con l’intervento di:

DST Solar, S.A. (C-266/25),

Domingos da Silva Teixeira, S.A. (C-266/25),

Greenvolt Next Portugal, Lda. (C-267/25),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, F. Schalin, M. Gavalec (relatore) e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 marzo 2026,

considerate le osservazioni presentate:

- per la I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda., da T. Faustino Moreira, R. Maia Magalhães e R. Pinto, advogados;
- per la EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A., da M. Costa Pinto e J. da Silva Miguel, advogados;
- per il governo portoghese, da P. Barros da Costa, L. Ferro da Costa, A. Pimenta, J. Ramos e V. Pinto da Rocha, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da A. Biolan, M. Teles Romão e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2026,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2 *quinquies* 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 prosiegua: la «direttiva 89/665»).
- 2 Tali domande, redatte in termini simili, sono state presentate nell'ambito di due controversie tra la I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda. (in prosiegua: la «I-Sete») e la EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A. (in prosiegua: la «EDIA») in merito all'aggiudicazione, nella causa C-266/25, di un appalto pubblico relativo ai lavori di costruzione della centrale fotovoltaica galleggiante dell'impianto di sollevamento delle acque di dos Álamos (Portogallo) e, nella causa C-267/25, di un appalto pubblico relativo ai lavori di costruzione delle centrali fotovoltaiche galleggianti degli impianti di sollevamento delle acque di S. Pedro (Portogallo) e di S. Matias (Portogallo).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), al primo e al secondo comma, prevede quanto segue:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

- 4 L'articolo 52 della Carta, al paragrafo 1, è così formulato:

«Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione [europea] o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

Direttiva 89/665

- 5 Secondo il quinto considerando della direttiva 89/665, «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; che la brevità delle procedure richiede un trattamento urgente delle violazioni di cui sopra».

- 6 L'articolo 1 della direttiva in parola, rubricato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», così dispone:

«1. (...)»

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla 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),] o dalla direttiva [2014/23], 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 tali decisioni hanno violato il diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici o le norme nazionali di recepimento.

(...)

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

(...)

5. Gli Stati membri possono esigere che il soggetto interessato proponga in primo luogo un ricorso presso l'amministrazione aggiudicatrice. In questo caso gli Stati membri provvedono affinché la proposizione del suddetto ricorso comporti la sospensione immediata della possibilità di concludere il contratto.

(...)».

7 L'articolo 2 di detta direttiva, rubricato «Requisiti per le procedure di ricorso», 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;

(...)

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 [responsabile delle procedure] 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.

(...)».

- 8 Ai sensi dell'articolo 2 *quinquies* della medesima direttiva, intitolato «Privazione di effetti»:

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

(...)

- b) in caso di violazione dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'articolo 2, paragrafo 3, o dell'articolo 2 *bis*, paragrafo 2, della presente direttiva qualora tale violazione abbia privato l'offerente che presenta ricorso della possibilità di avvalersi di mezzi di ricorso prima della stipula del contratto quando tale violazione si aggiunge ad una violazione della direttiva [2014/24] o direttiva [2014/23], se quest'ultima violazione ha influito sulle opportunità dell'offerente che presenta ricorso di ottenere l'appalto;

(...)

3. Gli Stati membri possono prevedere che l'organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà di non considerare un contratto privo di effetti, sebbene lo stesso sia stato aggiudicato illegittimamente per le ragioni di cui al paragrafo 1, se l'organo di ricorso, dopo aver esaminato tutti gli aspetti pertinenti, rileva che il rispetto di esigenze imperative connesse ad un interesse generale impone che gli effetti del contratto siano mantenuti. In tal caso gli Stati membri prevedono invece l'applicazione di sanzioni alternative a norma dell'articolo 2 *sexies*, paragrafo 2.

Per quanto concerne la produzione di effetti del contratto, gli interessi economici possono essere presi in considerazione come esigenze imperative soltanto se in circostanze eccezionali la privazione di effetti conduce a conseguenze sproporzionate.

Tuttavia, gli interessi economici legati direttamente al contratto in questione non costituiscono esigenze imperative legate ad un interesse generale. Gli interessi economici legati direttamente al contratto comprendono, tra l'altro, i costi derivanti dal ritardo nell'esecuzione del contratto, i costi derivanti dalla necessità di indire una nuova procedura di aggiudicazione, i costi derivanti dal cambio dell'operatore economico che esegue il contratto e i costi degli obblighi di legge risultanti dalla privazione di effetti.

(...)».

9 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), enunciano quanto segue:

«(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. A causa di tali carenze i meccanismi di cui alle direttive [89/665] e 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),] non permettono sempre di garantire il rispetto delle disposizioni comunitarie, soprattutto in una fase in cui le violazioni possono ancora essere corrette. (...) È opportuno quindi modificare le direttive [89/665] e [92/13] aggiungendo le precisazioni indispensabili per raggiungere i risultati perseguiti dal legislatore comunitario.

(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».

Diritto portoghese

10 Il Código dos Contratos Públicos (codice degli appalti pubblici), come modificato dalla Lei n.º43/2024 que altera a Lei n.º30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública (legge n. 43/2024 recante modifica della legge n. 30/2021, del 21 maggio, che approva misure speciali in materia di appalti pubblici), del 2 dicembre 2024

(*Diário da República*, 1^o serie, n. 233, del 2 dicembre 2024; in prosieguo: il «codice degli appalti pubblici»), all'articolo 25-A, intitolato «Regime eccezionale del ricorso amministrativo urgente nell'ambito del contenzioso precontrattuale», prevede quanto segue:

«1. I ricorsi contenzioso-amministrativi d'urgenza in materia di contenzioso precontrattuale aventi ad oggetto l'impugnazione di atti di aggiudicazione relativi a procedure finalizzate all'esecuzione di progetti finanziati o cofinanziati mediante fondi europei, ove proposti entro 10 giorni lavorativi a decorrere dalla notifica dell'aggiudicazione a tutti gli offerenti, determinano la sospensione automatica degli effetti dell'atto impugnato.

2. Decorsi 10 giorni lavorativi dalla notifica dell'aggiudicazione a tutti gli offerenti, il resistente può chiedere al tribunale di revocare provvisoriamente l'effetto sospensivo automatico *inaudita altera parte*, allegando prove documentali sommarie.

3. L'effetto sospensivo automatico è provvisoriamente revocato qualora il tribunale constati, sommariamente, entro il termine massimo di 48 ore, la presenza delle seguenti condizioni cumulative:

- a) scadenza del termine di 10 giorni lavorativi a decorrere dalla notifica della decisione di aggiudicazione a tutti gli offerenti;
- b) rischio di perdita del finanziamento nel contesto di un contratto di appalto avente ad oggetto l'esecuzione di un progetto finanziato o cofinanziato mediante fondi europei.

4. Ai fini della lettera b) del paragrafo precedente, si presume che sussista un rischio di perdita del finanziamento qualora esista un nesso tra l'oggetto del contratto di appalto e l'esecuzione di progetti finanziati o cofinanziati mediante fondi europei, essendo sufficiente a tal fine la produzione, da parte del ricorrente, di un documento che comprovi [l'esistenza del]la decisione di finanziamento del progetto nel quale si inserisce il contratto di appalto.

5. Nel caso in cui l'effetto sospensivo sia provvisoriamente revocato, il ricorrente ne è immediatamente informato e dispone di un termine di cinque giorni per chiedere il mantenimento dell'effetto sospensivo automatico, precisandone i motivi, in attesa della decisione della questione incidentale relativa all'assenza delle condizioni di cui al paragrafo 3.

6. Qualora il ricorrente chieda il mantenimento dell'effetto sospensivo automatico, il resistente è invitato a precisare, entro un termine di sette giorni, i motivi alla base della domanda già presentata ai sensi del paragrafo 2, includendovi una ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco e del pregiudizio che discenderebbe dal mantenimento dell'effetto sospensivo.

7. Il ricorrente dispone di sette giorni per replicare alla domanda di revoca di cui al paragrafo precedente, ai quali segue, senza ulteriori atti di parte ed entro un termine massimo di sette giorni dall'espletamento delle misure istruttorie assolutamente indispensabili, la decisione della questione incidentale da parte del giudice.

8. L'effetto sospensivo è revocato qualora, a seguito di un'adeguata ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati in gioco, si stabilisca che il pregiudizio che discenderebbe dal mantenimento dell'effetto sospensivo sarebbe superiore a quello che potrebbe discendere dalla sua revoca.

(...)».

Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

11 La I-Sete ha contestato, dinanzi al Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunale amministrativo e tributario di Porto, Portogallo), giudice del rinvio, due decisioni adottate, il 23 dicembre 2024, dalla EDIA, con ciascuna delle quali viene aggiudicato, a imprese concorrenti, un appalto di lavori di costruzione di una centrale fotovoltaica galleggiante di un impianto di sollevamento delle acque.

12 La EDIA afferma di beneficiare, per l'esecuzione di questi due appalti, di fondi della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, per un importo totale di EUR 45 milioni, a condizione tuttavia che tali appalti siano conclusi entro il 31 dicembre 2025. Pertanto, se l'effetto sospensivo automatico riconosciuto ai due ricorsi nei procedimenti principali in forza dell'articolo 25-A, paragrafo 1, del codice degli appalti pubblici non fosse revocato, la EDIA si troverebbe nell'impossibilità di eseguire gli appalti entro i termini impartiti, cosicché rischierebbe di perdere tale finanziamento mediante fondi europei.

13 Il giudice del rinvio rileva che l'articolo 2 *quinquies* della direttiva 89/665 impone espressamente, nell'ambito di un procedimento di ricorso avverso una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, da un lato, un previo procedimento in contraddittorio e, dall'altro, una valutazione nel merito di tale ricorso da parte del giudice competente. Esso si chiede tuttavia se detta disposizione possa essere interpretata nel senso che, nell'ipotesi particolare in cui l'amministrazione aggiudicatrice rischi di perdere il beneficio di un finanziamento mediante fondi europei, una normativa nazionale, come l'articolo 25-A del codice degli appalti pubblici, può revocare l'effetto sospensivo automatico di un siffatto ricorso in modo meno rigoroso, vale a dire senza previo procedimento in contraddittorio e senza valutazione nel merito di quest'ultimo, al solo scopo di garantire l'attuazione tempestiva dei progetti finanziati mediante fondi europei.

14 In tali circostanze, il Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunale amministrativo e tributario di Porto) ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in modo identico nelle cause C-266/25 e C-267/25:

«1) se la revoca provvisoria dell'effetto sospensivo automatico, *inaudita altera parte*, prevista dall'articolo 25-A, paragrafi 2 e 3, [del codice degli appalti pubblici], sia conforme all'articolo 2 *quinqües* della direttiva [89/665], ove la disposizione nazionale sia interpretata nel senso che la revoca di tale effetto dipende sempre dall'audizione della controparte e da una previa valutazione, anche nel merito, di tutti gli aspetti della decisione da adottare;

2) se [l']articolo 2 *quinqües* della [direttiva 89/665] debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che qualifica l'interesse economico legato all'eventuale perdita di fondi europei, a causa di un ritardo nell'esecuzione di un progetto finanziato, come esigenza imperativa di interesse generale che giustifica la revoca dell'effetto sospensivo automatico; inoltre, se, tenuto conto degli interessi che si intendono salvaguardare mediante la previsione dell'effetto sospensivo automatico, una mera perdita economica sia una conseguenza sproporzionata, compatibile con la disposizione di cui a [tale] articolo 2 *quinqües*, paragrafo 3, secondo comma».

15 Con decisione del presidente della Corte del 22 maggio 2025, le cause C-266/25 e C-267/25 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

16 Nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, di cui all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è adito. In tale ottica, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione della sua questione. Spetta, a tal riguardo, alla Corte trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, punto 8, nonché del 26 settembre 2024, Luxone e Sofein, C-403/23 e C-404/23, EU:C:2024:805, punto 47).

17 Nel caso di specie, nelle sue due questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio invita la Corte ad interpretare l'articolo 2 *quinqües* della direttiva 89/665. Tale articolo, nella parte in cui disciplina le situazioni in cui un appalto è dichiarato privo di effetti, si riferisce tuttavia al contenzioso contrattuale, poiché presuppone che il contratto di appalto pubblico sia già stato concluso.

18 Orbene, come confermato dalle parti nel procedimento principale all'udienza tenutasi dinanzi alla Corte, nessun contratto è stato concluso nei procedimenti principali. La I-Sete

ha infatti contestato le due decisioni di aggiudicazione degli appalti pubblici di cui trattasi nei procedimenti principali.

- 19 Le controversie di cui ai procedimenti principali si inseriscono quindi nel contesto di un contenzioso precontrattuale, cosicché rientrano non già nell'ambito di applicazione dell'articolo 2 *quinquies* della direttiva 89/665, bensì dell'articolo 2 di quest'ultima.
- 20 In tali circostanze, si deve ritenere che, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafi da 3 a 5, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che, in nome di un obiettivo di interesse generale di celerità delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, finalizzato ad evitare la perdita del beneficio di finanziamenti mediante fondi europei, impone al giudice nazionale, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, di revocare provvisoriamente l'effetto sospensivo automatico di un ricorso avverso la decisione di quest'ultima di aggiudicare un appalto pubblico, senza sentire previamente l'offerente escluso che ha proposto tale ricorso e senza poter ponderare, nel merito, tutti gli interessi in gioco.
- 21 Con tali questioni, il giudice del rinvio intende così ottenere chiarimenti sul ruolo del giudice nazionale dei procedimenti sommari nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico in un contesto normativo nazionale che presenta le seguenti caratteristiche.
- 22 In primo luogo, dall'articolo 25-A, paragrafo 1, del codice degli appalti pubblici risulta che la presentazione di un ricorso contenzioso amministrativo d'urgenza contro una decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico comporta la sospensione automatica degli effetti di detta decisione, a condizione che detto ricorso sia stato proposto entro un termine di dieci giorni lavorativi a decorrere dalla notifica di tale aggiudicazione a tutti gli offerenti.
- 23 In secondo luogo, dall'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice in parola risulta che il convenuto, in altri termini l'amministrazione aggiudicatrice, può ottenere la revoca provvisoria di tale effetto sospensivo automatico qualora fornisca prove sommarie che dimostrino, da un lato, la scadenza del termine di dieci giorni lavorativi a decorrere dalla notifica della decisione di aggiudicazione dell'appalto a tutti gli offerenti e, dall'altro, il rischio di perdita di un finanziamento mediante fondi europei. Tale rischio è d'altronde presunto qualora l'amministrazione aggiudicatrice fornisca un documento che dimostri che l'appalto di cui trattasi rientra in un progetto che beneficia di un siffatto finanziamento.
- 24 In terzo luogo, dall'articolo 25-A, paragrafo 5, di detto codice risulta che il ricorrente può opporsi a una domanda di revoca provvisoria dell'effetto sospensivo automatico del suo ricorso solo se dimostra, in modo motivato, che il suddetto termine di dieci giorni non è

scaduto e/o che il rischio di perdita del finanziamento mediante fondi europei è infondato.

- 25 In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 25-A, paragrafo 6, del medesimo codice, qualora il ricorrente chieda il mantenimento dell'effetto sospensivo automatico, il convenuto è invitato a precisare i motivi alla base della sua domanda diretta a ottenere la revoca di tale effetto sospensivo, al fine di includervi una ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco e del pregiudizio che discenderebbe dal mantenimento di detto effetto.
- 26 In quinto luogo, dopo aver offerto al ricorrente l'opportunità di replicare, il giudice dei procedimenti sommari deve revocare suddetto effetto se dalla ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati in gioco emerge che il pregiudizio causato dal suo mantenimento sarebbe superiore a quello che potrebbe discendere dalla sua revoca.
- 27 Al fine di consentire al giudice del rinvio di valutare se un siffatto dispositivo sia compatibile con la direttiva 89/665, occorre ricordare che l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, di tale direttiva, che è destinato a tutelare gli operatori economici dall'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice, mira a garantire l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di mezzi di ricorso efficaci, e quanto più rapidi possibile, allo scopo di garantire l'effettiva applicazione delle norme dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, in particolare in una fase in cui le violazioni possono ancora essere corrette (v., in tal senso, sentenze dell'11 agosto 1995, Commissione/Germania, C-433/93, EU:C:1995:263, punto 23; del 15 settembre 2016, Star Storage e a., C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punto 41, nonché del 18 gennaio 2024, CROSS Zlín, C-303/22, EU:C:2024:60, punto 60).
- 28 Al fine di conseguire tale obiettivo, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva in parola impone agli Stati membri di consentire agli organi responsabili delle procedure di ricorso di prendere con la massima sollecitudine e con procedura d'urgenza provvedimenti cautelari intesi a riparare la violazione o ad impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti.
- 29 Dall'articolo 2, paragrafo 3, prima frase, e paragrafo 4, della direttiva 89/665 risulta altresì che un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico deve necessariamente avere effetti sospensivi automatici sulla procedura di aggiudicazione alla quale detta decisione si riferisce. Infatti, l'amministrazione aggiudicatrice non può concludere tale contratto prima che l'organo responsabile delle procedure di ricorso si pronunci sulla domanda di provvedimenti provvisori o sul ricorso.
- 30 Il diritto di chiedere una tutela provvisoria risulta quindi fondamentale nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico. In proposito, il quinto considerando di tale direttiva enuncia che la brevità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici richiede un trattamento urgente delle violazioni del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che ne garantiscono il recepimento, di modo che gli organi responsabili delle procedure di ricorso competenti devono in particolare essere abilitati a prendere misure provvisorie per sospendere tale

procedura o l'esecuzione di decisioni eventualmente prese dall'amministrazione aggiudicatrice (sentenza del 14 luglio 2022, EPIC Financial Consulting, C-274/21 e C-275/21, EU:C:2022:565, punto 90).

- 31 Ciò posto, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 89/665, gli Stati membri possono autorizzare l'organo responsabile delle procedure di ricorso a 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.
- 32 Come risulta dal considerando 36 della direttiva 2007/66, sia tale direttiva, che ha modificato gli articoli 1 e 2 della direttiva 89/665, sia quest'ultima mirano a garantire il pieno rispetto del diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, conformemente all'articolo 47, primo e secondo comma, della Carta. Di conseguenza, nel definire le modalità procedurali dei ricorsi destinati ad assicurare la salvaguardia dei diritti conferiti dalla direttiva 89/665 ai candidati ed agli offerenti lesi da decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici, gli Stati membri devono garantire il rispetto del diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, sancito dall'articolo 47 della Carta (sentenza del 15 settembre 2016, Star Storage e a., C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punti 45 e 46).
- 33 Conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, l'esercizio del diritto a un ricorso effettivo, garantito dall'articolo 47 della stessa, può essere limitato, a condizione che tale limitazione sia prevista dalla legge, rispetti il contenuto essenziale di detto diritto e sia proporzionata, il che implica che detta limitazione deve essere necessaria e rispondere effettivamente a una finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 34 Nel caso di specie, la revoca dell'effetto sospensivo automatico dei ricorsi vertenti sulla decisione di aggiudicazione dell'appalto, previsto all'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 89/665, comporta una limitazione del diritto a un ricorso effettivo, in quanto tale revoca incide sull'effettività di detti ricorsi privando il singolo della tutela provvisoria immediata, menzionata al punto 30 della presente sentenza, nell'ambito dei ricorsi in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. Tale limitazione è prevista dalla legge, poiché risulta dall'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice degli appalti pubblici.
- 35 Inoltre, come sostenuto dal governo portoghese nelle sue osservazioni scritte, tale limitazione persegue un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione. Essa mira, infatti, a garantire la celerità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (v., per analogia, sentenza del 18 gennaio 2024, CROSS Zlín, C-303/22, EU:C:2024:60, punto 62) al fine di evitare la perdita del beneficio di finanziamenti mediante fondi europei.
- 36 L'adozione dell'articolo 25-A del codice degli appalti pubblici tenderebbe quindi a garantire l'efficacia dell'azione amministrativa allo scopo di garantire l'esecuzione, entro il

31 dicembre 2025, di progetti di importanza strategica per lo sviluppo nazionale e di conservare così il finanziamento mediante fondi europei che era stato assegnato alla Repubblica portoghese a tal fine, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

37 Occorre quindi valutare, da un lato, se l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, di detto codice rispetti il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo, garantito all'articolo 47 della Carta, e, in caso affermativo, se esso introduca una limitazione proporzionata di tale diritto.

38 In proposito, come ammesso sia dalla EDIA sia dal governo portoghese in udienza, l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, di detto codice consente all'amministrazione aggiudicatrice di fruire della revoca temporanea dell'effetto sospensivo automatico per concludere un contratto di appalto pubblico.

39 Orbene, una siffatta possibilità viola l'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 89/665, che vieta all'amministrazione aggiudicatrice di concludere l'appalto prima che l'organo responsabile delle procedure di ricorso si pronunci sulla domanda di provvedimenti provvisori o sul ricorso.

40 Inoltre, ai sensi dell'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice degli appalti pubblici, la revoca provvisoria dell'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso la decisione di aggiudicazione dell'appalto è subordinata a condizioni oggettive che, fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, sembrano particolarmente agevoli da soddisfare per l'amministrazione aggiudicatrice. Infatti, le è sufficiente dimostrare, sulla base di prove sommarie, da un lato, che il termine di dieci giorni lavorativi a decorrere dalla notifica della decisione di aggiudicazione dell'appalto a tutti gli offerenti è scaduto e, dall'altro, che sussiste un rischio di perdita di un finanziamento mediante fondi europei, fermo restando che tale rischio è presunto quando l'amministrazione aggiudicatrice fornisce un documento che dimostra che l'appalto in discussione rientra in un progetto che beneficia di un siffatto finanziamento.

41 In confronto, sebbene sembri teoricamente possibile per il ricorrente chiedere, in maniera motivata, il mantenimento dell'effetto sospensivo automatico in attesa che il giudice nazionale statuisca sulla domanda di revoca provvisoria di tale sospensione, egli deve tuttavia dimostrare, conformemente all'articolo 25-A, paragrafo 5, del codice in parola, che le due condizioni oggettive di cui al paragrafo 3 di detto articolo 25-A non sono soddisfatte, il che equivale a imporgli di fornire una *probatio diabolica* (prova diabolica).

42 Peraltro, risulta che il giudice nazionale si trova in una situazione di competenza vincolata, poiché, conformemente all'articolo 25-A, paragrafo 3, di detto codice, «[l']effetto sospensivo automatico è provvisoriamente revocato qualora il tribunale constati sommariamente» la scadenza di tale termine di dieci giorni e il rischio di perdita del finanziamento mediante fondi europei. Come sottolineato dall'avvocato generale ai

paragrafi 32, 38 e 42 delle sue conclusioni, e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare al riguardo, l'organo responsabile delle procedure di ricorso non dispone di alcun margine di discrezionalità per decidere, in quel momento, se revocare o meno la sospensione automatica.

- 43 In tal modo, l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice degli appalti pubblici introduce una norma che snatura il principio dell'effetto sospensivo automatico di un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un appalto, sostituendolo con una norma di senso esattamente opposto, poiché all'automatismo della sospensione iniziale, quale previsto dalla direttiva 89/665, si sostituisce l'automatismo della revoca di tale sospensione.
- 44 Una disposizione come l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, di tale codice disattende quindi l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, enunciato ai considerando 3 e 4 della direttiva 2007/66, che consiste nel porre rimedio alle carenze nei meccanismi di ricorso esistenti negli Stati membri, in particolare proponendo un ricorso efficace avverso la decisione di aggiudicazione di un appalto, impedendo alle amministrazioni aggiudicatrici di rendere irreversibili le conseguenze di una siffatta decisione contestata procedendo molto rapidamente alla firma del contratto di appalto pubblico.
- 45 Inoltre, dato che l'amministrazione aggiudicatrice ha la possibilità di concludere un contratto di appalto pubblico dopo aver ottenuto la revoca provvisoria dell'effetto sospensivo di un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un siffatto appalto, il ricorrente non ha la certezza di poter beneficiare dell'organizzazione di un dibattito in contraddittorio sul merito, come previsto dalle disposizioni dell'articolo 25-A, paragrafi da 6 a 8, del codice degli appalti pubblici. Un dibattito del genere dovrebbe vertere, in particolare, sulla ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco al fine di determinare se i danni derivanti dal mantenimento dell'effetto sospensivo del ricorso risultino superiori a quelli che potrebbero discendere dalla sua revoca.
- 46 Orbene, il diritto a un ricorso effettivo, quale garantito dall'articolo 2, paragrafi da 3 a 5, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, richiede che il giudice dei procedimenti sommari possa effettuare una siffatta ponderazione degli interessi invocati dinanzi ad esso. Infatti, contrariamente all'intervento del giudice di merito, quello del giudice dei procedimenti sommari non è diretto a decidere in via definitiva riguardo alle domande sottopostegli, bensì a tutelare in via provvisoria gli interessi in gioco, se del caso procedendo a una loro ponderazione (v., in tal senso, sentenza del 9 dicembre 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e a.*, C-568/08, EU:C:2010:751, punto 77).
- 47 Inoltre, tenuto conto dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665, la facoltà di ponderare l'insieme degli interessi in gioco deve essere considerata propria del giudice dei procedimenti sommari. Quest'ultimo non può, di conseguenza, essere vincolato da una normativa nazionale che procederebbe, al suo posto e in modo astratto e definitivo, alla ponderazione di detti interessi.

- 48 Tale interpretazione è avvalorata dall'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 89/665, che prevede 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 siffatti provvedimenti cautelari qualora le conseguenze negative possano superare quelle positive. Tale articolo 2, paragrafo 5, concretizza, nel settore degli appalti pubblici, l'articolo 47 della Carta e sottolinea la necessità per il giudice dei procedimenti sommari di effettuare una valutazione concreta della ponderazione dell'insieme degli interessi in gioco. In tal modo, detto articolo 2, paragrafo 5, intende conciliare gli interessi dell'offerente escluso con quelli dell'amministrazione aggiudicatrice e dell'aggiudicatario.
- 49 Per quanto riguarda la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, il governo portoghese ha precisato, nelle sue osservazioni scritte, che dalla motivazione della proposta di legge n. 20/XVI/1, adottata e successivamente pubblicata come legge n. 43/2024, risulta che, introducendo l'articolo 25-A del codice degli appalti pubblici, il legislatore portoghese intendeva attenuare «il rischio di perdita di fondi essenziali per l'esecuzione di appalti [finanziati dal piano per la ripresa e la resilienza] di cui le amministrazioni aggiudicatrici non dispongono».
- 50 In tale contesto, l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice degli appalti pubblici sembra quindi presupporre o, quantomeno, sottintendere che la ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco debba sistematicamente propendere a favore dell'amministrazione aggiudicatrice, al fine di consentire alla Repubblica portoghese di conservare il beneficio dei finanziamenti mediante fondi europei, il cui versamento era subordinato all'esecuzione degli appalti di cui trattasi entro il 31 dicembre 2025, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.
- 51 Come sottolineato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 66, 68 e 69 delle sue conclusioni, nel caso di specie è essenziale che l'organo responsabile delle procedure di ricorso disponga della facoltà di bilanciare gli interessi in gioco, senza che il rischio di perdita del finanziamento mediante fondi europei possa costituire l'unico motivo per concedere la revoca della sospensione degli effetti della decisione di aggiudicazione dell'appalto. Il rischio in parola non può costituire, di per sé, un motivo imperativo di interesse generale tale da far pendere sistematicamente la bilancia degli interessi a favore dell'amministrazione aggiudicatrice. Una tutela così assoluta dell'interesse pubblico rischia di compromettere gli obiettivi della direttiva 89/665, in quanto potrebbe comportare che appalti pubblici che beneficiano di un finanziamento mediante fondi europei siano aggiudicati illegittimamente, pur beneficiando, nonostante tutto, di una revoca dell'effetto sospensivo automatico dei ricorsi vertenti sulla decisione della loro aggiudicazione, il che, tenuto conto degli effetti potenzialmente irreversibili di una siffatta aggiudicazione, può arrecare pregiudizio, in modo irrimediabile, agli interessi in gioco.
- 52 Ne consegue che l'articolo 25-A, paragrafi da 2 a 4, del codice degli appalti pubblici lede il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo, garantito dall'articolo 47 della

Carta, in quanto impedisce al giudice dei procedimenti sommari di procedere effettivamente, nel merito e al termine di un dibattito in contraddittorio, ad una ponderazione degli interessi in gioco.

- 53 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 2, paragrafi da 3 a 5, 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, in nome di un obiettivo di interesse generale di celerità delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, finalizzato ad evitare la perdita del beneficio di finanziamenti mediante fondi europei, impone al giudice nazionale, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, di revocare provvisoriamente l'effetto sospensivo automatico di un ricorso avverso la decisione di quest'ultima di aggiudicare un appalto pubblico, senza sentire previamente l'offerente escluso che ha proposto tale ricorso e senza poter ponderare, nel merito, tutti gli interessi in gioco.

Sulle spese

- 54 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 2, paragrafi da 3 a 5, 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, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

deve essere interpretato nel senso che:

esso osta a una normativa nazionale che, in nome di un obiettivo di interesse generale di celerità delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, finalizzato ad evitare la perdita del beneficio di finanziamenti mediante fondi europei, impone al giudice nazionale, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, di revocare provvisoriamente l'effetto sospensivo automatico di un ricorso avverso la decisione di quest'ultima di aggiudicare un appalto pubblico, senza sentire previamente l'offerente escluso che ha proposto tale ricorso e senza poter ponderare, nel merito, tutti gli interessi in gioco.

Firme

* [Lingua processuale: il portoghese.](#)