

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 gennaio 2010 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 93/37/CEE – Appalti pubblici di lavori – Notifica ai candidati e agli offerenti delle decisioni riguardanti l’aggiudicazione dell’appalto – Direttiva 89/665/CEE – Procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici – Termine di ricorso – Data a partire dalla quale comincia a decorrere il termine di ricorso»

Nella causa C-456/08,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’art. 226 CE, proposto il 20 ottobre 2008,

**Commissione europea**, rappresentata dai sigg. G. Zavvos, M. Konstantinidis e E. White, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Irlanda**, rappresentata dal sig. D. O’Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Collins, SC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. J. N. Cunha Rodrigues (relatore), presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, dalla sig.ra P. Lindh, dai sigg. A. Rosas, U. Löhmus e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 24 settembre 2009,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 29 ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che l’Irlanda, in ragione delle disposizioni di diritto nazionale relative ai termini cui è soggetto l’esercizio del diritto degli offerenti al controllo giurisdizionale nell’ambito dei procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici, e non avendo notificato la decisione di aggiudicazione al ricorrente nell’ambito del procedimento di aggiudicazione interessato, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, con riferimento ai termini applicabili, in forza dell’art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 209, pag. 1); in prosieguo: la «direttiva 89/665»), nell’interpretazione fornita dalla Corte, e, per quanto riguarda l’assenza di notificazione, in forza dell’art. 1, n. 1, della direttiva 89/665, nell’interpretazione fornita dalla Corte, nonché dell’art. 8, n. 2, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), quale modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1997, 97/52/CE (GU L 328, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 93/37»).

## **Contesto normativo**

### *La normativa comunitaria*

2 L'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici disciplinati dalle direttive [del Consiglio 26 luglio 1971, 71/305/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, pag. 5)], [del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 13, pag. 1),] e 92/50/CEE, le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di ricorsi efficaci e, in particolare, quanto più rapidi possibile, secondo le condizioni previste negli articoli seguenti, in particolare nell'articolo 2, paragrafo 7, qualora violino il diritto comunitario in materia di appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono».

3 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 89/665:

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

a) 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, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica di un appalto o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dalle autorità aggiudicatrici;

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

c) accordare un risarcimento danni alle persone lese dalla violazione».

4 L'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37 dispone quanto segue:

«Le amministrazioni aggiudicatrici informano quanto prima, per iscritto qualora ricevano una richiesta in tal senso, i candidati e gli offerenti delle decisioni prese riguardo all'aggiudicazione dell'appalto, compresi i motivi per i quali hanno deciso di rinunciare ad aggiudicare un appalto per il quale è stata indetta una gara o di riavviare la procedura. Esse informano altresì l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee di tali decisioni».

### *La normativa nazionale*

5 L'art. 84 A, n. 4, del regolamento di procedura degli organi giurisdizionali superiori (Rules of the Superior Courts), nella sua versione risultante dallo Statutory Instrument n. 374/1998 (in prosieguo: le «RSC»), stabilisce quanto segue:

«Il ricorso avverso una decisione di aggiudicazione o l'aggiudicazione di un appalto pubblico dev'essere proposto quanto prima possibile e comunque entro tre mesi da quando sono emerse le ragioni su cui si basa il ricorso stesso, salvo che il giudice ritenga giustificata una proroga di detto termine».

## **Fatti e procedimento precontenzioso**

6 La National Roads Authority (Autorità nazionale per la viabilità; in prosieguo: la «NRA») è un organismo di diritto pubblico incaricato della costruzione e della manutenzione delle strade in Irlanda.

7 La SIAC Construction Ltd (in prosieguo: la «SIAC») è una società a responsabilità limitata con sede in Irlanda che opera nel settore della costruzione.

- 8 Il 10 luglio 2001 la NRA pubblicava nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* un avviso per la manifestazione di interesse per la progettazione, la costruzione, il finanziamento e la gestione dell'autostrada tangenziale ovest della città di Dundalk. L'appaltatore avrebbe dovuto instaurare un rapporto di partenariato pubblico-privato con la NRA e gestire detto tratto autostradale per un periodo di circa 30 anni.
- 9 Nel dicembre 2001 quattro candidati erano invitati ad intavolare trattative.
- 10 Nell'aprile 2003, per procedere a trattative più approfondite, venivano selezionati due di questi quattro candidati, vale a dire un consorzio denominato EuroLink, di cui la SIAC faceva parte, e un consorzio denominato Celtic Road Group (in prosieguo: il «CRG»).
- 11 L'8 agosto 2003 la NRA invitava l'EuroLink e il CRG a presentare la migliore offerta definitiva.
- 12 Con lettera del 14 ottobre 2003 l'EuroLink veniva informato del fatto che la NRA aveva deciso di scegliere il CRG come offerente preferito. In questa lettera la NRA precisava che tale decisione non comportava rigetto dell'offerta presentata dall'EuroLink. Nella lettera la NRA dichiarava che essa avrebbe proseguito la trattativa con il CRG, che poteva avere l'esito dell'aggiudicazione dell'appalto relativo al progetto in questione. Tuttavia, qualora tale trattativa si fosse conclusa senza aggiudicazione dell'appalto, la NRA si riservava il diritto di invitare l'EuroLink a negoziare sostituendo il CRG.
- 13 Il 9 dicembre 2003 la NRA decideva di aggiudicare l'appalto di cui trattasi al CRG.
- 14 Il 5 febbraio 2004 la NRA firmava il contratto con il CRG. Una comunicazione riguardante tali circostanze veniva pubblicata sul sito Internet della NRA il 9 febbraio 2004. L'avviso di aggiudicazione dell'appalto in parola era pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 3 aprile 2004.
- 15 L'8 aprile 2004, la SIAC proponeva un ricorso per risarcimento danni dinanzi alla High Court (Irlanda). Essa contestava in particolare, da un lato, la scelta della procedura negoziata e, dall'altro, alcune irregolarità che a suo parere sarebbero state commesse nella fase della presentazione e della valutazione delle migliori offerte definitive. Riguardo ai termini di ricorso, la SIAC rilevava che la data di decorrenza del termine di ricorso coincideva con la data della firma del contratto con il CRG, vale a dire il 5 febbraio 2004.
- 16 La High Court considerava che i motivi pertinenti del ricorso si erano prodotti alla data in cui il consorzio al quale apparteneva la SIAC era stato informato dell'identità dell'offerente preferito, vale a dire il 14 ottobre 2003. La SIAC avrebbe dovuto proporre il suo ricorso entro tre mesi da tale data, conformemente all'art. 84 A delle RSC. Di conseguenza, con sentenza 16 luglio 2004, la High Court respingeva il ricorso della SIAC in quanto tardivo.
- 17 La SIAC presentava una denuncia alla Commissione. Il 10 aprile 2006 quest'ultima indirizzava all'Irlanda una lettera di diffida, cui questo Stato membro rispondeva il 30 maggio 2006.
- 18 Il 15 dicembre 2006 la Commissione inviava all'Irlanda una lettera di diffida complementare, alla quale l'Irlanda rispondeva il 21 febbraio 2007.
- 19 Non convinta delle spiegazioni ricevute, la Commissione, in data 1° febbraio 2008, inviava all'Irlanda un parere motivato, invitandola ad adottare le misure necessarie per conformarsi al parere stesso entro due mesi dal suo ricevimento. L'Irlanda rispondeva a tale parere motivato il 25 giugno 2008.
- 20 Non essendo soddisfatta da tale risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

## **Sul ricorso**

### *Sulla prima censura*

- 21 La prima censura dedotta dalla Commissione è relativa al fatto che la NRA non ha informato l'offerente escluso della sua decisione di aggiudicazione dell'appalto relativo alla progettazione, alla costruzione, al finanziamento e alla gestione dell'autostrada tangenziale ovest della città di Dundalk.

## Argomenti delle parti

- 22 La Commissione rileva che la notifica della decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico ai candidati e agli offerenti respinti è obbligatoria ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37. Essa afferma, inoltre, che, nell'ambito della direttiva 89/665, una tutela giuridica completa presuppone l'obbligo di informare i candidati e gli offerenti della detta decisione.
- 23 La comunicazione all'EuroLink, con la lettera della NRA del 14 ottobre 2003, della designazione del CRG come offerente preferito non equivarrebbe al rigetto dell'offerta presentata dall'EuroLink. Pertanto, tale lettera non costituirebbe la notifica della decisione di aggiudicazione prevista dalla direttiva 89/665 e dall'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37.
- 24 Poiché è assodato che la SIAC non ha ricevuto notifica dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto controverso, non sarebbero state rispettati gli obblighi stabiliti nelle dette disposizioni.
- 25 L'Irlanda riconosce l'obbligo degli Stati membri di informare quanto più rapidamente possibile i candidati e gli offerenti delle decisioni adottate rispetto all'aggiudicazione dell'appalto e sostiene di aver esattamente recepito nel proprio ordinamento giuridico le disposizioni dell'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37 che prevede quest'obbligo. La Commissione, del resto, non pretenderebbe che la normativa irlandese in materia si discosti dalle prescrizioni del diritto comunitario.
- 26 Riguardo all'appalto relativo all'autostrada tangenziale di Dundalk, l'Irlanda ammette che la comunicazione dell'offerente preferito, effettuata all'EuroLink il 14 ottobre 2003, non abbia valore di notifica della decisione di aggiudicazione di tale appalto.
- 27 Tuttavia, dalla sentenza della High Court 16 luglio 2004 risulterebbe che, alla detta data, per la SIAC sarebbe stato evidente che una decisione di aggiudicazione del detto appalto era stata adottata. La SIAC non poteva ignorare che la NRA stesse partecipando ad un procedimento di conclusione di un contratto con il CRG. Secondo l'Irlanda, da ciò conseguirebbe che, nelle circostanze del caso di specie, il difetto di notifica dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto controverso non ha causato alcun danno.
- 28 L'Irlanda rileva che, dal momento che il diritto nazionale recepisce esattamente la disciplina comunitaria di notifica delle decisioni adottate in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, non si potrebbe considerare che l'Irlanda non abbia adempiuto agli obblighi di diritto comunitario ad essa incombenti sulla base di un solo caso di difetto di notifica.

## Giudizio della Corte

- 29 L'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici informino quanto più rapidamente possibile i candidati e gli offerenti delle decisioni adottate riguardo all'aggiudicazione dell'appalto. La notifica della decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico ai candidati e agli offerenti respinti è obbligatoria in forza di tale disposizione.
- 30 Questo stesso obbligo deriva dall'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665, dal momento che la possibilità di esperire un ricorso efficace avverso le decisioni di aggiudicazione presuppone che i candidati e gli offerenti siano informati tempestivamente di tali decisioni (v., in tal senso, sentenze 24 giugno 2004, causa C-212/02, Commissione/Austria, punto 21, e 3 aprile 2008, causa C-444/06, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-2045, punto 38).
- 31 Nel caso di specie è assodato che la NRA non ha mai notificato ufficialmente all'EuroLink la sua decisione di aggiudicare l'appalto controverso al CRG.
- 32 La diffusione di tale informazione sul sito Internet della NRA, il 9 febbraio 2004, e la sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, il 3 aprile 2004, non potrebbero costituire un rimedio adeguato.
- 33 Infatti tali informazioni sono state diffuse al pubblico dopo la sottoscrizione del contratto, avvenuta il 5 febbraio 2004, mentre per garantire un'effettiva tutela giurisdizionale ai candidati e agli offerenti sarebbe stato necessario informare questi ultimi della decisione di aggiudicazione della NRA con un certo anticipo prima della stipula del contratto (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Austria, punto 21, e Commissione/Spagna, punto 38).

- 34 Di conseguenza la NRA non ha rispettato, per l'appalto di cui trattasi, gli obblighi di informazione ad essa incombenti in forza dell'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37 e dell'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665.
- 35 L'Irlanda, rinviando al riguardo alla lettera della NRA del 14 ottobre 2003, rileva che nel procedimento controverso la SIAC non ha comunque subito alcun danno. Secondo tale Stato membro, dopo tale data, la SIAC non ha potuto ignorare che la NRA fosse impegnata nelle trattative per la conclusione di un contratto con il CRG.
- 36 Tale tesi non può essere accolta.
- 37 Da un lato, con la sua lettera del 14 ottobre 2003, la NRA non ha notificato la decisione definitiva di aggiudicazione dell'appalto controverso, ma ha semplicemente indicato che sceglieva il CRG come offerente preferito. La NRA ha anche precisato che essa si riservava il diritto, qualora la trattativa con il CRG non fosse andata a buon fine, di avviare una trattativa con l'EuroLink, che sarebbe subentrato al CRG. In tale fase l'EuroLink non era definitivamente escluso da ogni possibilità di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi e poteva legittimamente ritenere non ancora terminato il relativo procedimento.
- 38 Dall'altro lato, e in ogni caso, per accertare l'inadempimento di uno Stato membro non è necessario constatare l'esistenza di un danno da esso derivante (sentenze 18 dicembre 1997, causa C-263/96, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-7453, punto 30, nonché 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3609, punto 42).
- 39 Infine, l'Irlanda sostiene che la normativa nazionale di cui trattasi è conforme agli obblighi di informazione imposti dalla normativa comunitaria. In tali circostanze, un caso isolato di difetto di notifica di una decisione riguardante l'aggiudicazione di un appalto pubblico non giustificherebbe la conclusione che lo Stato membro non ha adempiuto agli obblighi ad esso incombenti in base al diritto comunitario.
- 40 Neppure questo argomento può essere accolto.
- 41 Senza dover prendere posizione sull'affermazione secondo cui la normativa nazionale in parola recepisce in maniera adeguata gli obblighi imposti in materia dal diritto comunitario, è sufficiente ricordare che, per costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento per inadempimento è possibile esaminare non solo la conformità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di uno Stato membro con il diritto comunitario, ma anche determinare una violazione della normativa comunitaria commessa da un'autorità di uno Stato membro in un caso specifico (v., con riferimento all'aggiudicazione degli appalti pubblici, sentenze 10 aprile 2003, Commissione/Germania, cit., punto 30, e 15 ottobre 2009, causa C-275/08, Commissione/Germania, punto 27).
- 42 La prima censura è pertanto fondata.

*Sulla seconda censura*

- 43 La seconda censura della Commissione si suddivide in due parti. Da un lato, la Commissione afferma che la normativa nazionale di cui trattasi comporta incertezza circa la decisione contro la quale il ricorso deve essere proposto. Dall'altro, essa sostiene che tale normativa fa sorgere dubbi circa la determinazione dei termini per proporre un ricorso.

Sulla prima parte della seconda censura

– Argomenti delle parti

- 44 La Commissione afferma che per gli offerenti è difficile capire quale decisione dell'amministrazione aggiudicatrice debbano impugnare e in quale data cominci a decorrere il termine di ricorso per impugnare tale decisione. La Commissione sostiene che tale incertezza è causata dalla formulazione dell'art. 84 A, n. 4, delle RSC, nonché dalla sua dubbia interpretazione.
- 45 La Commissione sottolinea che l'espressione «una decisione di aggiudicazione o l'aggiudicazione di un appalto pubblico» utilizzata nell'art. 84 A, n. 4, delle RSC si riferisce alle decisioni che possono

formare oggetto di ricorso e che tale disposizione non menziona le decisioni provvisorie precedentemente adottate dall'amministrazione aggiudicatrice. Nella sua sentenza 16 luglio 2004 la High Court avrebbe considerato che la detta disposizione si applica non soltanto alla decisione di aggiudicazione o all'aggiudicazione di un appalto pubblico, ma anche alle decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dei procedimenti di aggiudicazione degli appalti.

46 Secondo la Commissione, la normativa nazionale di cui trattasi non risulta conforme al principio fondamentale della certezza del diritto e all'esigenza di effettività sottesa alla direttiva 89/665, che costituisce un'applicazione di tale principio, poiché gli offerenti sono lasciati nel dubbio, circa la loro situazione, al momento in cui intendono proporre un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un appalto adottata da un'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito di un procedimento in due fasi, nel quale la decisione di aggiudicazione definitiva ha luogo dopo la selezione di un offerente.

47 La Commissione sostiene che si dovrebbe chiaramente precisare agli offerenti che l'art. 84 A, n. 4, delle RSC si applica non solo alle decisioni di aggiudicazione di appalti, ma anche alle decisioni provvisorie adottate da un'amministrazione aggiudicatrice nel corso del procedimento di appalto, quali, in particolare, quelle riguardanti la selezione dell'offerente preferito.

48 L'Irlanda ricorda che l'art. 1 della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di garantire l'efficacia dei ricorsi avverso tutte le decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dei procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici, e non soltanto avverso le decisioni di aggiudicazione di tali appalti. Secondo l'Irlanda, i giudici nazionali interpretano e applicano l'art. 84 A, n. 4, delle RSC in conformità a tali prescrizioni. In particolare, la sentenza della High Court 16 luglio 2004 avrebbe chiaramente dichiarato che tale disposizione permette di proporre un ricorso contro qualsiasi decisione delle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di un procedimento di aggiudicazione di appalti, il che è pienamente in linea con l'art. 1 della direttiva 89/665.

49 Quanto alla data a partire dalla quale decorre il termine per impugnare una decisione provvisoria dell'amministrazione aggiudicatrice, l'Irlanda rileva che la direttiva 89/665 esige che le decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici possono formare oggetto di ricorsi esaminati in tempi rapidi. Un ricorso potrebbe essere esaminato rapidamente soltanto qualora le due parti della controversia abbiano l'obbligo di agire con celerità nell'ambito di tale procedimento. Questo obiettivo non potrebbe essere raggiunto qualora le parti, nonostante siano in possesso di tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per avviare un siffatto procedimento, siano autorizzate ad attendere la notifica formale della decisione di aggiudicazione prima di proporre un ricorso.

50 L'Irlanda sostiene che, se un offerente potesse semplicemente attendere la notifica di una decisione formale di non aggiudicargli l'appalto in parola, nonostante egli sia a conoscenza della circostanza che tale appalto non gli è stato aggiudicato, come la High Court ha constatato nella causa che ha condotto alla sua sentenza 16 luglio 2004, si avrebbe come conseguenza un grave prolungamento dei termini per esaminare tutte le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici.

– Giudizio della Corte

51 La Corte ha già dichiarato che la direttiva 89/665 non osta ad una normativa nazionale la quale preveda che qualsiasi ricorso avverso una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice vada proposto nel termine all'uopo previsto e che qualsiasi irregolarità del procedimento di aggiudicazione, invocata a sostegno di tale ricorso, debba essere sollevata nel medesimo termine, a pena di decadenza, di modo che, scaduto tale termine, non è più possibile impugnare tale decisione o eccepire la suddetta irregolarità, a condizione che il termine in parola sia ragionevole (sentenza 11 ottobre 2007, causa C-241/06, Lämmerzahl, Racc. pag. I-8415, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

52 Tale giurisprudenza è fondata sulla considerazione secondo cui la completa realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 89/665 sarebbe compromessa se ai candidati ed agli offerenti fosse consentito far valere in qualsiasi momento del procedimento di aggiudicazione infrazioni alle norme sull'aggiudicazione degli appalti, obbligando quindi l'amministrazione aggiudicatrice a ricominciare l'intero procedimento al fine di correggere tali infrazioni (sentenza Lämmerzahl, cit., punto 51).

53 Per contro, i termini di decadenza nazionali, ivi comprese le modalità della loro applicazione, non devono di per sé essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti eventualmente riconosciuti all'interessato dall'ordinamento comunitario (sentenza Lämmerzahl, cit., punto 52).



- 54 L'art. 84 A, n. 4, delle RSC prevede che «[I]l ricorso avverso una decisione di aggiudicazione o l'aggiudicazione di un appalto pubblico» dev'essere proposto entro un termine determinato.
- 55 Tuttavia, com'è successo nell'ambito della causa che ha dato luogo alla sentenza della High Court 16 luglio 2004, i giudici irlandesi possono interpretare tale disposizione nel senso che essa si applica non solo alla decisione definitiva di aggiudicare un appalto pubblico, ma altresì alle decisioni intermedie adottate da un'amministrazione aggiudicatrice nel corso dello svolgimento del procedimento di aggiudicazione di tale appalto. Orbene, se la decisione definitiva di aggiudicazione di un appalto interviene dopo la scadenza del termine previsto per impugnare la decisione intermedia interessata, non si può escludere che un candidato o un offerente interessato si trovi nell'impossibilità, per intervenuta decadenza, di proporre un ricorso relativo all'aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi.
- 56 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'applicazione di un termine di decadenza non può tuttavia far sì che l'esercizio del diritto a presentare ricorso contro una decisione di aggiudicazione sia privato della propria efficacia pratica (v., in tal senso, sentenze 12 dicembre 2002, causa C-470/99, *Universale-Bau e a.*, Racc. pag. I-11617, punto 72; 27 febbraio 2003, causa C-327/00, *Santex*, Racc. pag. I-1877, punti 51 e 57, nonché *Lämmerzahl*, cit., punto 52).
- 57 Come l'avvocato generale rileva al paragrafo 51 delle proprie conclusioni, solo laddove dalla normativa nazionale risulti in maniera inequivoca che anche gli atti preparatori o le decisioni intermedie adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico fanno decorrere un termine di decadenza, i candidati e gli offerenti possono adottare in tempo utile i provvedimenti necessari a far accertare eventuali violazioni del diritto degli appalti pubblici, ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665.
- 58 Non è pertanto conforme a quanto prescritto dall'art. 1, n. 1, della detta direttiva il fatto che l'ambito d'applicazione del termine di cui all'art. 84 A, n. 4, delle RSC sia esteso ai ricorsi avverso decisioni intermedie adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico, senza che ciò risulti chiaramente dal testo della disposizione.
- 59 L'Irlanda obietta, avverso tale conclusione, che l'applicazione di un siffatto termine alle dette decisioni intermedie risponde agli obiettivi della direttiva 89/665, in particolare all'imperativo della celerità.
- 60 È certamente vero che l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di garantire che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici possano formare oggetto di ricorsi efficaci e quanto più rapidi possibile. Per realizzare l'obiettivo di celerità perseguito da tale direttiva, gli Stati membri possono imporre termini di ricorso al fine di obbligare gli operatori a contestare entro termini brevi provvedimenti preparatori o decisioni intermedie adottati nell'ambito del procedimento di aggiudicazione di un appalto (v., in tal senso, sentenze *Universale-Bau e a.*, cit., punti 75-79; 12 febbraio 2004, causa C-230/02, *Grossmann Air Service*, Racc. pag. I-1829, punti 30 e 36-39, nonché *Lämmerzahl*, cit., punti 50 e 51).
- 61 Tuttavia l'obiettivo di celerità perseguito dalla direttiva 89/665 deve essere realizzato nel diritto nazionale nel rispetto delle esigenze della certezza del diritto. A tal fine gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare una disciplina dei termini sufficientemente precisa, chiara e prevedibile per consentire ai singoli di conoscere i loro diritti e i loro obblighi (v., in tal senso, sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione/Germania*, Racc. pag. I-2567, punto 24, e 7 novembre 1996, causa C-221/94, *Commissione/Lussemburgo*, Racc. pag. I-5669, punto 22).
- 62 Il detto obiettivo di celerità non permette agli Stati membri di fare astrazione dal principio di effettività, secondo il quale le modalità di applicazione dei termini di decadenza nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti agli interessati dal diritto comunitario, principio che soggiace all'obiettivo dell'efficacia del ricorso, espresso all'art. 1, n. 1, di detta direttiva.
- 63 L'estensione del termine di decadenza previsto all'art. 84 A, n. 4, delle RSC alle decisioni intermedie adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico secondo modalità che finiscono per privare gli interessati del loro diritto di ricorso non è conforme alle esigenze della certezza del diritto, né all'obiettivo di efficacia del ricorso. Gli interessati devono essere informati con sufficiente chiarezza che la disciplina dei termini si applica alle dette decisioni intermedie, per poter utilmente proporre ricorso nei termini stabiliti. La

mancanza di una siffatta informazione non può essere giustificata dall'obiettivo di celerità del procedimento.

64 L'Irlanda fa valere che i giudici irlandesi interpretano e applicano l'art. 84 A, n. 4, delle RSC conformemente alle prescrizioni della direttiva 89/665. Questo argomento allude all'importante ruolo rivestito dalla giurisprudenza nei paesi di common law quali l'Irlanda.

65 Al riguardo si deve rilevare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, anche se la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale delle sue disposizioni in una norma di legge espressa e specifica, e può trovare realizzazione in un contesto normativo generale, è tuttavia necessario che quest'ultimo sia sufficientemente chiaro e preciso da consentire ai beneficiari di conoscere la pienezza dei loro diritti e farli valere, eventualmente, dinanzi ai giudici nazionali (sentenza 29 ottobre 2009, causa C-474/08, Commissione/Belgio, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

66 Orbene, l'art. 84 A, n. 4, delle RSC non risponde a tali esigenze, dal momento che permette ai giudici nazionali di applicare per analogia il termine di decadenza da esso previsto per i ricorsi avverso le decisioni di aggiudicazione degli appalti pubblici ai ricorsi contro le decisioni intermedie adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del procedimento di aggiudicazione di tali appalti, riguardo alle quali il legislatore non ha espressamente previsto tale decadenza. La situazione giuridica che ne risulta non è sufficientemente chiara e precisa per escludere il rischio che ai candidati e agli offerenti interessati venga negato il loro diritto a ricorrere contro decisioni in materia di appalti pubblici da un giudice nazionale, in base ad una sua interpretazione di tale disposizione.

67 Ne consegue che la prima parte della seconda censura è fondata.

Sulla seconda parte della seconda censura

– Argomenti delle parti

68 La Commissione ricorda che l'art. 84 A, n. 4, delle RSC prevede che i ricorsi debbano essere proposti «quanto prima possibile e comunque entro tre mesi». Secondo la Commissione, tale formulazione lascia gli offerenti nel dubbio al momento in cui essi intendono esercitare il diritto, ad essi conferito dal diritto comunitario, di proporre un ricorso contro una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice. Infatti gli offerenti acquisirebbero conoscenza dell'interpretazione che sarà data ai termini «quanto prima possibile» soltanto dopo che avranno proposto ricorso e che il giudice competente avrà esercitato il suo potere valutativo nell'interpretazione di tale disposizione. Una situazione del genere sarebbe contraria al principio di certezza del diritto.

69 La detta disposizione darebbe inoltre luogo ad un'ulteriore incertezza circa la distinzione dei casi in cui sarà applicato il termine di tre mesi da quelli in cui sarà applicato il termine più breve, in quanto era possibile presentare un ricorso prima.

70 Conseguentemente la Commissione ritiene che il testo dell'art. 84 A, n. 4, delle RSC non sia chiaro e generi incertezza del diritto. La Commissione considera che, tenuto conto dell'obbligo di conformarsi al principio della certezza del diritto, il termine applicabile deve essere un termine fisso che possa essere interpretato in maniera chiara e prevedibile da tutti gli offerenti.

71 L'Irlanda ribatte che, a tutt'oggi, nessun giudice irlandese ha respinto per tardività un ricorso avverso una decisione di un'amministrazione aggiudicatrice, adottata nell'ambito di un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico, che sia stato proposto nel termine di tre mesi, ma non quanto prima possibile. Secondo l'Irlanda, qualsiasi interpretazione in tal senso non può essere accolta in quanto il termine «comunque» indica che ogni ricorso proposto entro i tre mesi è proposto nel rispetto dei termini. Inoltre, la High Court avrebbe espressamente dichiarato che, qualora necessario, il termine di tre mesi sarebbe prorogato.

72 L'Irlanda sottolinea che l'art. 84 A, n. 4, delle RSC conferisce ai giudici irlandesi il potere di prorogare i termini di ricorso. Il conferimento di tale potere al giudice da parte della normativa nazionale costituirebbe una legittima possibilità lasciata agli Stati membri per disciplinare i termini di ricorso. Gli Stati membri non sarebbero tenuti a stabilire termini immutabili.

– Giudizio della Corte



- 73 Poiché la direttiva 89/665 persegue l'obiettivo di celerità, è legittimo che lo Stato membro, nell'ambito dell'attuazione di tale direttiva, imponga agli interessati un obbligo di diligenza per proporre ricorsi in materia.
- 74 Tuttavia la formulazione dell'art. 84 A, n. 4, delle RSC, secondo la quale ogni ricorso in materia «dev'essere proposto quanto prima possibile e comunque entro tre mesi», comporta una situazione di incertezza. Non si può escludere che una siffatta disposizione conferisca ai giudici nazionali la possibilità di respingere un ricorso per decadenza prima ancora che sia scaduto il termine di tre mesi, qualora essi ritengano che il ricorso non sia stato proposto «quanto prima possibile» ai sensi di tale disposizione.
- 75 La durata di un termine di decadenza non è prevedibile per gli interessati se la sua fissazione è lasciata alla libera discrezionalità del giudice competente. In tal caso, una disposizione nazionale che preveda un termine del genere non assicura un'effettiva trasposizione della direttiva 89/665.
- 76 Avverso tale conclusione l'Irlanda afferma che nessun ricorso in materia di appalti pubblici è stato respinto da un giudice irlandese per il motivo di non essere stato proposto «quanto prima possibile».
- 77 Al riguardo è sufficiente ricordare che, per determinare se la trasposizione di una direttiva sia insufficiente, non è sempre necessario comprovare gli effetti concreti della normativa nazionale di trasposizione. Diversa è la situazione se nel testo stesso di tale normativa è insita l'insufficienza della trasposizione (v., in tal senso, sentenza 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5901, punto 60).
- 78 L'Irlanda osserva che l'art. 84 A, n. 4, delle RSC conferisce ai giudici irlandesi il potere di prorogare i termini di ricorso.
- 79 Infatti tale disposizione prevede l'applicazione del termine prescritto «salvo che il giudice ritenga giustificata una proroga di detto termine».
- 80 Si deve riconoscere che una simile disposizione sarebbe, di per sé, e indipendentemente dal suo contesto, lecita nell'ambito dell'attuazione della direttiva 89/665. In un settore quale quello degli appalti pubblici, nel quale le procedure possono essere complesse e gli elementi di fatto molto vari, la facoltà accordata dal legislatore nazionale ai giudici nazionali di prorogare i termini di ricorso per motivi di equità può essere dettata da ragioni di buona amministrazione della giustizia.
- 81 Tuttavia, la facoltà per il giudice di prorogare i termini di ricorso, prevista all'art. 84 A, n. 4, delle RSC, non è tale da colmare le lacune che tale disposizione presenta rispetto alla chiarezza e alla precisione, richieste dalla direttiva 89/665 con riferimento alla disciplina dei termini di ricorso. Anche tenendo conto di questa facoltà di proroga, il candidato o l'offerente interessato, dato il riferimento all'obbligo di presentare ogni ricorso quanto prima possibile, non può prevedere con certezza il termine che gli sarà impartito per proporre ricorso.
- 82 Di conseguenza, la seconda parte della seconda censura dev'essere considerata fondata.
- 83 Tenuto conto di quanto precede, si deve dichiarare che l'Irlanda,
- per il fatto che la NRA non ha informato l'offerente escluso della sua decisione di aggiudicazione dell'appalto relativo alla progettazione, alla costruzione, al finanziamento e alla gestione dell'autostrada tangenziale ovest della città di Dundalk, e
  - mantenendo in vigore le disposizioni dell'art. 84 A, n. 4, delle RSC, dal momento che queste ultime comportano incertezza circa la decisione contro la quale il ricorso deve essere proposto e circa la determinazione dei termini per proporre tale ricorso,
- è venuta meno, con riferimento alla prima censura, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665, nonché dell'art. 8, n. 2, della direttiva 93/37 e, riguardo alla seconda censura, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665.

### **Sulle spese**

84 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna dell'Irlanda, quest'ultima, che è risultata soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

**1) L'Irlanda,**

- per il fatto che la National Roads Authority non ha informato l'offerente escluso della sua decisione di aggiudicazione dell'appalto relativo alla progettazione, alla costruzione, al finanziamento e alla gestione dell'autostrada tangenziale ovest della città di Dundalk, e
- mantenendo in vigore le disposizioni dell'art. 84 A, n. 4, del regolamento di procedura degli organi giurisdizionali superiori (Rules of the Superior Courts), nella sua versione risultante dallo Statutory Instrument n. 374/1998, dal momento che queste ultime comportano incertezza circa la decisione contro la quale il ricorso deve essere proposto e circa la determinazione dei termini per proporre tale ricorso,

è venuta meno, con riferimento alla prima censura, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, 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, quale modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, nonché dell'art. 8, n. 2, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, quale modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1997, 97/52/CE, e, riguardo alla seconda censura, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665, quale modificata dalla direttiva 92/50.

**2) L'Irlanda è condannata alle spese.**