



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

17 giugno 2021*

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Accordo quadro – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 5, paragrafo 5 – Articolo 18, paragrafo 1 – Articoli 33 e 49 – Allegato V, parte C, punti 7, 8 e 10 – Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 – Allegato II, rubriche II.1.5 e II.2.6 – Procedure di aggiudicazione di appalti – Obbligo di indicare, nel bando di gara o nel capitolato d’oneri, da un lato, la quantità stimata o il valore stimato e, dall’altro, la quantità massima o il valore massimo dei prodotti da fornire nell’ambito di un accordo quadro – Principi di trasparenza e di parità di trattamento – Direttiva 89/665/CEE – Articolo 2 quinquies, paragrafo 1 – Procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici – Assenza di effetti del contratto – Esclusione»

Nella causa C-23/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Klagensævnet for Udbud (commissione di ricorso in materia di appalti pubblici, Danimarca), con decisione del 16 gennaio 2020, pervenuta in cancelleria il 17 gennaio 2020, nel procedimento

Simonsen & Weel A/S

contro

Region Nordjylland og Region Syddanmark,

con l’intervento di:

Nutricia A/S,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra, D. Šváby (relatore), S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il danese.

considerate le osservazioni presentate:

- per la Simonsen & Weel A/S, da S. Troels Poulsen, advokat;
- per le Region Nordjylland og Region Syddanmark, da T. Braad e H. Padkjær Sørensen, advokater;
- per il governo danese, da J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen e M. Wolff, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da L. Van den Broeck e J.-C. Halleux, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da J. Möller, R. Kanitz e S. Eisenberg, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;
- per il governo francese, da C. Mosser e E. de Moustier, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch e J. Schmoll, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P. Ondrušek, H. Støvlbæk e L. Haasbeek, 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 sull'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 1, nonché degli articoli 33 e 49 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), nonché del punto 7 e del punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva e dell'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), 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 (GU 1992, L 76, pag. 14), come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (GU 2014, L 94, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 92/13»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Simonsen & Weel A/S, da un lato, e la Region Nordjylland (regione dello Jutland settentrionale, Danimarca) e la Region Syddanmark (regione della Danimarca meridionale) (in prosieguo, congiuntamente: le «Regioni»), dall'altro, in merito alla decisione di queste ultime di concludere un accordo quadro con la Nutricia A/S.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2014/24

3 I considerando da 59 a 62 della direttiva 2014/24 recitano:

«(59) Nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo. Tuttavia, l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI.

(60) Lo strumento degli accordi quadro è stato ampiamente utilizzato ed è considerato una tecnica di aggiudicazione efficiente in tutta Europa. Pertanto, esso dovrebbe essere mantenuto sostanzialmente inalterato. Tuttavia, alcuni aspetti dovrebbero essere chiariti, in particolare il fatto che gli accordi quadro non dovrebbero essere utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici che non vi sono identificate. A tal fine, è opportuno che le amministrazioni aggiudicatrici che sono parti di un accordo quadro specifico fin dall'inizio siano chiaramente indicate attraverso la denominazione o con altri mezzi, ad esempio un riferimento a una determinata categoria di amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di un'area geografica chiaramente delimitata, in modo che le amministrazioni aggiudicatrici interessate possano essere facilmente e chiaramente individuate. Analogamente, un accordo quadro non dovrebbe essere aperto all'adesione di nuovi operatori economici dopo essere stato concluso. (...)

(61) (...)

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità quando aggiudicano appalti nell'ambito di accordi quadro conclusi con più di un operatore economico e in cui sono riportati tutti i termini.

(...) Non si dovrebbe ricorrere ad accordi quadro in modo improprio o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero essere obbligate, ai sensi della presente direttiva, ad appaltare lavori, forniture e servizi contemplati in un accordo quadro a norma di detto accordo quadro.

(62) È anche opportuno precisare che, mentre gli appalti basati su un accordo quadro devono essere aggiudicati prima della scadenza dell'accordo quadro stesso, la durata dei singoli appalti basati su un accordo quadro non deve necessariamente coincidere con la durata di tale accordo quadro ma potrebbe eventualmente essere inferiore o superiore. (...)

È altresì opportuno precisare che si potrebbero verificare casi eccezionali in cui si dovrebbe consentire che la durata degli accordi quadro sia superiore a quattro anni. Tali casi, che dovrebbero essere debitamente motivati, in particolare dall'oggetto dell'accordo quadro, potrebbero ad esempio presentarsi quando gli operatori economici hanno bisogno di disporre di materiale con un periodo di ammortamento superiore a quattro anni che deve essere disponibile in qualsiasi momento per tutta la durata dell'accordo quadro».

- 4 L'articolo 5 di tale direttiva, intitolato «Metodi di calcolo del valore stimato degli appalti», al paragrafo 5 così dispone:

«Per gli accordi quadro e per i sistemi dinamici di acquisizione, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato al netto dell'[imposta sul valore aggiunto (IVA)] del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata dell'accordo quadro o del sistema dinamico di acquisizione».

- 5 L'articolo 18 di detta direttiva, che enuncia i «[p]rincipi per l'aggiudicazione degli appalti», al suo paragrafo 1, primo comma, così prevede:

«Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata».

- 6 Sotto il titolo «Accordi quadro», l'articolo 33 della direttiva 2014/24 così dispone:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici possono concludere accordi quadro, a condizione che applichino le procedure di cui alla presente direttiva.

Per “accordo quadro” s'intende un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

La durata di un accordo quadro non supera i quattro anni, salvo in casi eccezionali debitamente motivati, in particolare dall'oggetto dell'accordo quadro.

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

(...)

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

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

(...)».

- 7 Ai sensi dell'articolo 49 di tale direttiva, recante il titolo «Bandi di gara»:

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

8 L'articolo 53 di detta direttiva, intitolato «Disponibilità elettronica dei documenti di gara», al paragrafo 1, primo comma, prevede quanto segue:

«Le amministrazioni aggiudicatrici offrono un accesso gratuito, illimitato e diretto, per via elettronica, ai documenti di gara a decorrere dalla data di pubblicazione di un avviso conformemente all'articolo 51 o di invio di un invito a confermare interesse. Il testo dell'avviso o dell'invito a confermare interesse indica l'indirizzo Internet presso il quale i documenti di gara sono accessibili».

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

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

(...)

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

Le amministrazioni aggiudicatrici che hanno modificato un contratto nelle situazioni di cui al presente paragrafo, lettere b) e c), pubblicano un avviso al riguardo nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Tale avviso contiene le informazioni di cui all'allegato V, parte G, ed è pubblicato conformemente all'articolo 51.

(...)

4. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale ai sensi del paragrafo 1, lettera e), quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso. In ogni caso, fatti salvi i paragrafi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale o nell'accordo quadro;

c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto o dell'accordo quadro;

d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al paragrafo 1, lettera d).

5. Una nuova procedura d'appalto in conformità della presente direttiva è richiesta per modifiche delle disposizioni di un contratto pubblico e di un accordo quadro durante il periodo della sua validità diverse da quelle previste ai paragrafi 1 e 2».

10 L'articolo 91 di tale direttiva prevede:

«La direttiva 2004/18/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114)] è abrogata a decorrere dal 18 aprile 2016.

I riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato XV».

11 L'allegato V di detta direttiva individua le «[i]nformazioni che devono figurare negli avvisi». La parte B di tale allegato espone le «[i]nformazioni che devono figurare negli avvisi di preinformazione (di cui all'articolo 48)». Il titolo II di tale parte elenca le «[i]nformazioni ulteriori che devono essere fornite se l'avviso funge da mezzo di indizione di gara (articolo 48, paragrafo 2)».

12 Tra tali informazioni figura quella, menzionata al punto 7 di tale titolo II, formulata in questi termini:

«Se nota, la grandezza complessiva stimata dell'appalto/degli appalti. Se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni sono fornite per ogni lotto».

13 La parte C di detto allegato V elenca, a titolo di «[i]nformazioni che devono figurare negli avvisi e bandi di gara (di cui all'articolo 49)»:

«(...)

2. Posta elettronica o indirizzo Internet al quale i documenti di gara saranno disponibili per l'accesso gratuito, illimitato e diretto.

(...)

(...)

5. Codici CPV. Se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni sono fornite per ogni lotto.

(...)

7. Descrizione dell'appalto: natura ed entità dei lavori, natura e quantità o valore delle forniture; natura ed entità dei servizi. Se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni sono fornite per ogni lotto. Eventualmente, una descrizione di qualsiasi opzione.

8. Ordine di grandezza totale stimato dell'appalto/degli appalti; se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni sono fornite per ogni lotto.

(...)

10. Tempi di consegna o di fornitura di beni, lavori o servizi e, per quanto possibile, la durata del contratto.

a) mNel caso di accordi quadro, indicare la durata prevista dell'accordo quadro, precisando, se del caso, i motivi che giustificano una durata dell'accordo quadro superiore a quattro anni; per quanto possibile, indicazione del valore o dell'ordine di grandezza e della frequenza degli appalti da aggiudicare, numero e, ove necessario, numero massimo previsto di operatori economici che parteciperanno.

(...)

(...))».

Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986

- 14 Il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 della Commissione, dell'11 novembre 2015, che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 842/2011 (GU 2015, L 296, pag. 1), contiene, nel suo allegato II, un formulario tipo che riporta le diverse rubriche che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può o deve, a seconda dei casi, compilare.
- 15 La sezione II di tale formulario, intitolata «Oggetto» dell'appalto, distingue tra l'«[e]ntità dell'appalto» e la sua «[d]escrizione».
- 16 Tra le rubriche relative all'entità dell'appalto figura la rubrica II.1.5), intitolata «Valore totale stimato». Tale rubrica rinvia alla nota a piè di pagina n. 2 del formulario che menziona la sola locuzione avverbiale «se del caso». Con detta rubrica, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve indicare il valore dell'appalto IVA esclusa e la valuta impiegata a tal fine, con la precisazione che, «in caso di accordi quadro o sistema dinamico di acquisizione – [si tratta del] valore massimo totale stimato per l'intera durata dell'accordo quadro o del sistema dinamico di acquisizione».
- 17 Tra le rubriche relative alla descrizione dell'appalto figura la rubrica II.2.1), il cui oggetto è l'indicazione della «[d]enominazione» dell'appalto. Tale rubrica contiene una suddivisione denominata «Lotto n. », alla quale è altresì associata una nota a piè di pagina n. 2 recante la dicitura «se del caso».
- 18 La rubrica II.2.6), intitolata «Valore stimato», prevede che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore debba indicare il valore dell'appalto IVA esclusa, nonché la valuta utilizzata a tal fine e precisa che, «in caso di accordi quadro o sistema dinamico di acquisizione – [si tratta del] valore massimo totale stimato per l'intera durata di questo lotto».

Direttiva 89/665/CEE

- 19 La 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 (in prosieguo: la «direttiva 89/665»), è applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, dato che il termine per la trasposizione di quest'ultima direttiva è scaduto il 18 aprile 2016.

20 La direttiva 89/665, nella sua versione iniziale, è stata precedentemente modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 (GU 2007, L 335, pag. 31). I considerando 13, 14 e 17 della direttiva 2007/66 così recitano:

«(13) Per contrastare l'aggiudicazione di appalti mediante affidamenti diretti illegittimi, che secondo la Corte di giustizia rappresenta la violazione più grave del diritto [dell'Unione] degli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore, è opportuno prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Pertanto, un contratto risultante da un'aggiudicazione mediante affidamenti diretti illegittimi dovrebbe essere considerato in linea di principio privo di effetto. La carenza di effetti non dovrebbe essere automatica ma dovrebbe essere accertata da un organo di ricorso indipendente o dovrebbe essere il risultato di una decisione di quest'ultimo.

(14) La privazione di effetti è il modo più sicuro per ripristinare la concorrenza e creare nuove opportunità commerciali per gli operatori economici che sono stati illegittimamente privati delle possibilità di competere. Le aggiudicazioni mediante affidamenti diretti illegittimi ai sensi della presente direttiva dovrebbero includere tutte le aggiudicazioni di appalti avvenute senza pubblicazione preliminare di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ai sensi della direttiva 2004/18/CE. Ciò corrisponde a una procedura senza previa indizione di una gara ai sensi della 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)].

(...)

(17) Una procedura di ricorso dovrebbe essere accessibile almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere lesa a causa di una presunta violazione».

21 L'articolo 1 della direttiva 89/665, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», al paragrafo 1 così dispone:

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

(...)

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

Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva [2014/24] 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».

22 Sotto il titolo «Privazione di effetti», l'articolo 2 quinquies della direttiva 89/665, al suo paragrafo 1, prevede quanto segue:

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

a) se l'amministrazione aggiudicatrice ha aggiudicato un appalto senza previa pubblicazione del bando nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* senza che ciò sia consentito ai sensi della direttiva 2014/24/UE o della direttiva 2014/23/UE;

(...)».

Direttiva 92/13

23 L'articolo 1 della direttiva 92/13, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», al paragrafo 1, primo e secondo comma, così dispone:

«La presente direttiva si applica agli appalti di cui alla 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)], 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 appalti di cui alla presente direttiva comprendono gli appalti di forniture, di lavori e di servizi, concessioni di lavori e di servizi, gli accordi quadro e i sistemi dinamici di acquisizione».

24 Il tenore letterale dell'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 92/13 è analogo a quello dell'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665.

Diritto danese

Legge sugli appalti pubblici

25 L'Udbudsloven, lov nr. 1564 (legge n. 1564 sugli appalti pubblici), del 15 dicembre 2015, nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»), che recepisce la direttiva 2014/24 nel diritto danese, contiene un titolo I, intitolato «Disposizioni generali», sotto il quale figurano gli articoli da 1 a 38 di tale legge.

26 L'articolo 2 di detta legge, intitolato «Principi generali», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Per quanto riguarda gli appalti pubblici di cui ai titoli da II a IV, l'amministrazione aggiudicatrice si conforma ai principi di parità di trattamento, di trasparenza e di proporzionalità».

27 L'articolo 24 della medesima legge contiene, in particolare, le seguenti definizioni:

«(...)

- 24) “appalti pubblici”: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;
- (...)
- 30) “accordo quadro”: un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici che definisce le clausole relative agli appalti aggiudicati durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e le quantità previste».
- 28 Il titolo II della legge sugli appalti pubblici, che si riferisce agli «[a]ppalti pubblici il cui valore è superiore alla soglia», è composto dagli articoli da 39 a 185 della stessa.
- 29 L’articolo 56 di tale legge prevede quanto segue:
- «In una procedura aperta, ogni operatore economico può presentare un’offerta in risposta a un bando di gara. Il bando di gara contiene le informazioni di cui all’allegato V, parte C, della direttiva [2014/24]. L’amministrazione aggiudicatrice utilizza il formulario tipo di cui all’articolo 128, paragrafo 3, della presente legge».
- 30 Ai sensi dell’articolo 128 di detta legge:
- «1. Un’amministrazione aggiudicatrice utilizza i bandi di gara come mezzo di indizione per tutte le procedure ad eccezione della procedura negoziata senza previa indizione di gara (...).
2. I bandi di gara contengono le informazioni previste all’allegato V, parte C, della direttiva [2014/24] (...).
3. Il bando di gara è redatto sul modello dei formulari tipo predisposti dalla Commissione europea, è trasmesso per via elettronica all’Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea ed è pubblicato conformemente all’allegato VIII della direttiva [2014/24] (...).
- (...)».

Legge sulla commissione di ricorso in materia di appalti pubblici

- 31 La Lov om Klagenævnet for udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (legge sulla commissione di ricorso in materia di appalti pubblici, decreto di codificazione n. 593), del 2 giugno 2016 (in prosieguo: la «legge sulla commissione di ricorso in materia di appalti pubblici»), che attua la direttiva 92/13, al suo articolo 17, paragrafo 1, punto 1, così dispone:
- «Un appalto rientrante nel titolo II o III della legge sugli appalti pubblici o nella direttiva [2014/25] è dichiarato privo di effetti qualora:
- 1) l’amministrazione aggiudicatrice, in violazione della legge sugli appalti pubblici o della normativa dell’Unione in materia di aggiudicazione degli appalti, abbia concluso un appalto senza aver previamente pubblicato un bando nella *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, fatte salve tuttavia le disposizioni dell’articolo 4,
- (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 32 Con bando di gara del 30 aprile 2019, le Regioni hanno indetto una procedura d'appalto aperta ai sensi della direttiva 2014/24 ai fini della conclusione di un accordo quadro della durata di quattro anni tra la regione dello Jutland settentrionale e un operatore economico unico per l'acquisto di apparecchiature per la nutrizione enterale destinate a pazienti domiciliari e a istituti.
- 33 Il bando di gara precisava che la regione della Danimarca meridionale avrebbe partecipato solo «per opzione» e che i candidati erano tenuti a presentare offerte per «tutte le voci dell'appalto».
- 34 Peraltro, tale bando non conteneva informazioni sul valore stimato dell'appalto dell'accordo quadro per la regione dello Jutland settentrionale o dell'opzione per la regione della Danimarca meridionale, né informazioni sul valore massimo degli accordi quadro o sulla quantità stimata o massima dei prodotti il cui acquisto era previsto negli accordi quadro.
- 35 Infatti, come risulta dall'allegato 3 di detto bando, le «stime indicate e [i] volumi di consumo previsti costituiscono unicamente l'espressione delle previsioni dell'amministrazione aggiudicatrice per quanto riguarda il ricorso alle forniture oggetto dell'appalto. L'amministrazione aggiudicatrice non si impegna quindi, in forza dell'accordo quadro, a prendere in consegna una determinata quantità di forniture o ad acquistare a concorrenza di un determinato importo. In altri termini, il consumo effettivo può risultare superiore o inferiore a quanto indicato nelle stime». Inoltre, l'accordo quadro non doveva essere considerato esclusivo, cosicché l'amministrazione aggiudicatrice poteva acquisire prodotti simili da altri fornitori nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.
- 36 Con decisione del 9 agosto 2019, le Regioni hanno considerato che l'offerta della Nutricia fosse la più vantaggiosa e che tale società avesse vinto l'appalto. Il 19 agosto 2019, la Simonsen & Weel ha proposto dinanzi al Klagenævnet for Udbud (commissione di ricorso in materia di appalti pubblici, Danimarca) un ricorso diretto all'annullamento di tale decisione.
- 37 Poiché detto giudice non ha riconosciuto effetto sospensivo a tale ricorso, la regione dello Jutland settentrionale ha concluso un accordo quadro con l'aggiudicatario. La regione della Danimarca meridionale, dal canto suo, non ha esercitato l'opzione di cui disponeva.
- 38 A sostegno del suo ricorso, la Simonsen & Weel afferma, in primo luogo, che, non avendo indicato, nel bando di gara, la quantità stimata o il valore stimato dei prodotti da fornire in forza dell'accordo quadro di cui trattasi nel procedimento principale, le Regioni hanno violato, in particolare, l'articolo 49 della direttiva 2014/24, i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti all'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, nonché il punto 7 della parte C dell'allegato V della direttiva medesima.
- 39 In secondo luogo, le Regioni sarebbero tenute a indicare la quantità massima dei prodotti che possono essere acquistati in esecuzione dell'accordo quadro o il valore totale massimo di quest'ultimo; in mancanza di tale indicazione, esse potrebbero frazionare artificialmente tale accordo quadro per tutta la sua durata, contrariamente alla giurisprudenza risultante dalla sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034).

- 40 Sulla mancata indicazione della quantità o del valore stimato, le Regioni obiettano, in particolare, che l'obbligo di indicare nel bando di gara un'entità o un valore determinato non si applica per quanto riguarda gli accordi quadro. Dalla formulazione stessa dell'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 risulterebbe che le quantità previste stimate possono essere indicate «se del caso», il che implicherebbe quindi che una siffatta indicazione resta facoltativa per l'amministrazione aggiudicatrice.
- 41 In merito alla mancanza di indicazione della quantità massima dei prodotti che possono essere acquistati in esecuzione dell'accordo quadro o del valore massimo totale di quest'ultimo, le Regioni sostengono che la soluzione della sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) è limitata alle situazioni nelle quali un'amministrazione aggiudicatrice agisca per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici che non sono direttamente parti dell'accordo quadro, il che non si è verificato nel caso di specie. Inoltre, da tale sentenza discenderebbe che i principi di trasparenza e di parità di trattamento sono rispettati, dal momento che il volume globale delle prestazioni è indicato nell'accordo quadro stesso o in un altro documento di gara.
- 42 Inoltre, nel caso di un appalto avente ad oggetto un accordo quadro, la questione se esso sia effettuato anche per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici sarebbe determinante, il che discenderebbe anche dai considerando da 59 a 62 della direttiva 2014/24. Il requisito dell'indicazione di un volume massimo o di un valore massimo, menzionato al punto 61 della sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) non potrebbe essere esteso a casi non paragonabili a quello di cui trattasi in tale causa. Orbene, nel caso di specie, le Regioni sostengono di aver aggiudicato un accordo quadro non esclusivo e non sinallagmatico, e di non aver avuto conoscenza, al momento dell'appalto, della portata delle esigenze di acquisto concrete o del livello dei prezzi per i «contratti individuali». Di conseguenza, esse non sarebbero state in grado di effettuare una stima attendibile del valore dell'accordo quadro.
- 43 Di conseguenza, il Klagenævnet for Udbud (commissione di ricorso in materia di appalti pubblici) si interroga in ordine alla possibilità di applicare per analogia la soluzione della sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) alla controversia principale, tenuto conto della specificità delle circostanze della causa che ha dato origine a tale sentenza e del fatto che la direttiva 2014/24 contiene, per quanto concerne l'accordo quadro, modifiche, indubbiamente minori, rispetto al tenore letterale della direttiva 2004/18 che era applicabile a detta causa. I suoi dubbi vertono in particolare sulla questione se un limite massimo debba specificare nel contempo le quantità massime e i valori massimi dei prodotti che potranno essere acquistati in forza dell'accordo quadro e se tale limite massimo debba, se del caso, essere fissato «ab origine», vale a dire nel bando di gara – ove sarebbe quindi identico al valore stimato – e/o nel capitolato d'onori, o se sia sufficiente che un limite massimo sia fissato, per la prima volta, nell'accordo quadro stesso, vale a dire una volta completata la procedura di indizione di gara. Infine, nell'ipotesi in cui tale limite massimo non sia stato correttamente indicato dall'amministrazione aggiudicatrice, il giudice del rinvio si chiede se, in applicazione dell'articolo 2 quinquies della direttiva 92/13, l'accordo quadro concluso su tale base debba essere assimilato alla situazione in cui non è stato pubblicato nessun bando di gara e, pertanto, debba essere considerato privo di effetti.

44 In tale contesto il Klagenævnet for Udbud (commissione di ricorso in materia di appalti pubblici) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) a) Se i principi di parità di trattamento e di trasparenza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della [direttiva 2014/24] e la disposizione di cui all'articolo 49 della stessa, in combinato disposto con l'allegato V, parte C, punti 7 e 10, lettera a), della medesima direttiva, debbano essere interpretati nel senso che, in un caso come quello di specie, il bando di gara deve contenere informazioni sulla quantità stimata e/o sul valore stimato delle forniture ai sensi dell'accordo quadro oggetto dell'appalto.
- b) In caso di risposta affermativa a tale questione, si chiede (...) se le suddette disposizioni debbano essere interpretate nel senso che tali informazioni devono essere fornite per l'accordo quadro [in primo luogo] complessivamente e/o [in secondo luogo] in relazione all'amministrazione aggiudicatrice originaria che ha manifestato la sua intenzione di concludere un accordo in base all'appalto (nella specie: la regione dello Jutland settentrionale) e/o [in terzo luogo] in relazione all'amministrazione aggiudicatrice originaria che ha soltanto indicato di partecipare per opzione (nella specie: la regione della Danimarca meridionale).
- 2) a) Se i principi di parità di trattamento e di trasparenza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva [2014/24] e le disposizioni di cui agli articoli 33 e 49 della stessa, in combinato disposto con l'allegato V, parte C, punti 7 e 10, lettera a), della medesima direttiva debbano essere interpretati nel senso che occorre determinare, nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, una quantità massima e/o un valore massimo delle forniture ai sensi dell'accordo quadro oggetto dell'appalto, cosicché l'accordo quadro di cui trattasi avrà esaurito i suoi effetti quando tale limite sarà raggiunto.
- b) In caso di risposta affermativa a tale questione, si chiede (...) se le citate disposizioni debbano essere interpretate nel senso che il suddetto limite massimo deve essere fornito per l'accordo quadro [in primo luogo] complessivamente e/o [in secondo luogo] in relazione all'amministrazione aggiudicatrice originaria che ha manifestato la sua intenzione di concludere un accordo in base all'appalto (nella specie: la regione dello Jutland settentrionale) e/o [in terzo luogo] in relazione all'amministrazione aggiudicatrice originaria che ha soltanto indicato di partecipare per opzione (nella specie: la regione della Danimarca meridionale).
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima e/o alla seconda questione, si chiede inoltre alla Corte – nella misura in cui ciò sia rilevante per il contenuto delle suddette risposte – di rispondere alla seguente questione: se l'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [92/13], letto in combinato disposto con gli articoli 33 e 49 e con l'allegato V, parte C, punti 7 e 10, lettera a), della direttiva [2014/24], debba essere interpretato nel senso che la condizione secondo cui "l'ente aggiudicatore ha aggiudicato un appalto senza previa pubblicazione del bando nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*" comprende un caso come quello di specie, in cui l'amministrazione aggiudicatrice ha pubblicato un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* riguardante l'accordo quadro previsto, ma
- a) il bando di gara non soddisfa il requisito di indicare la quantità stimata e/o il valore stimato delle forniture ai sensi dell'accordo quadro oggetto dell'appalto, dal momento che ne emerge tuttavia una stima dal capitolato d'oneri, e
- b) l'amministrazione aggiudicatrice ha violato l'obbligo di determinare nel bando di gara o nel capitolato d'oneri una quantità massima e/o un valore massimo delle forniture ai sensi dell'accordo quadro oggetto dell'appalto».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione, sub a), e sulla seconda questione, sub a)

- 45 Con la prima questione, sub a), e con la seconda questione, sub a), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 49 della direttiva 2014/24, i punti 7 e 8, nonché il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, debbano essere interpretati nel senso che il bando di gara deve indicare la quantità e/o il valore stimato, nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro, e, una volta raggiunto tale limite, detto accordo avrà esaurito i suoi effetti.
- 46 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2014/24, per accordo quadro s'intende un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. Il primo comma di tale paragrafo prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano concludere accordi quadro a condizione che applichino le procedure di cui a detta direttiva.
- 47 L'articolo 49 della direttiva 2014/24 stabilisce che i bandi di gara sono utilizzati come mezzo di indizione per tutte le procedure, fatti salvi l'articolo 26, paragrafo 5, secondo comma, e l'articolo 32 di tale direttiva. Essi contengono le informazioni previste nella parte C dell'allegato V di detta direttiva e sono pubblicati conformemente all'articolo 51 della direttiva medesima.
- 48 Ne consegue che l'articolo 49 della direttiva 2014/24 e, pertanto, la parte C dell'allegato V di quest'ultima si applicano agli accordi quadro.
- 49 A tale riguardo, talune disposizioni della direttiva 2014/24, considerate isolatamente, possono lasciare intendere che l'amministrazione aggiudicatrice disponga di un margine di discrezionalità in merito all'opportunità di indicare, nel bando di gara, un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro.
- 50 Il punto 8 della parte C dell'allegato V della direttiva 2014/24 prevede che, tra le informazioni che devono figurare nei bandi di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve indicare l'ordine di grandezza totale stimato dell'appalto o degli appalti, e, se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni devono essere fornite per ogni lotto. Il riferimento a un semplice «ordine di grandezza» piuttosto che a un valore precisamente definito suggerisce che la valutazione richiesta all'amministrazione aggiudicatrice può essere approssimativa.
- 51 Il punto 10 di tale parte C, relativo alle informazioni riguardanti i tempi di consegna o di fornitura di beni, lavori o servizi e, per quanto possibile, la durata del contratto, dispone, alla lettera a), specificamente dedicata agli accordi quadro, che l'amministrazione aggiudicatrice deve indicare, per quanto possibile, il valore o l'ordine di grandezza e la frequenza degli appalti da aggiudicare. Ne consegue che, conformemente a tale disposizione, l'indicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice del valore o dell'ordine di grandezza e della frequenza degli appalti da attribuire non è richiesta in qualsiasi circostanza.

- 52 Analogamente, l'articolo 33, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2014/24 dispone che l'accordo quadro ha l'obiettivo di stabilire, «se del caso», le quantità previste. Impiegando la locuzione avverbiale «se del caso», tale disposizione precisa, per quanto riguarda specificamente le quantità dei prodotti da fornire, che queste ultime devono, per quanto possibile, essere stabilite in un accordo quadro. Dal formulario tipo che figura nell'allegato II del regolamento di esecuzione 2015/1986 risulta altresì che l'amministrazione aggiudicatrice non è tenuta a compilare la rubrica II.1.5), intitolata «Valore totale stimato», in quanto tale valore può essere precisato «se del caso», come risulta dal rinvio operato in tale rubrica alla nota a piè di pagina n. 2 di tale formulario.
- 53 Da quanto precede risulta che la sola interpretazione letterale di dette disposizioni non è concludente al fine di determinare se un bando di gara debba indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro.
- 54 Tuttavia, alla luce dei principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 nonché dell'economia generale di tale direttiva, non si può ammettere che l'amministrazione aggiudicatrice si astenga dall'indicare, nel bando di gara, un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro.
- 55 Da altre disposizioni della direttiva 2014/24 risulta infatti che l'amministrazione aggiudicatrice deve determinare il contenuto dell'accordo quadro che intende concludere.
- 56 In primo luogo, l'articolo 5 di tale direttiva, relativo ai metodi di calcolo del valore stimato dell'appalto, prevede, al paragrafo 5, che, per gli accordi quadro, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata dell'accordo quadro.
- 57 Orbene, dal momento che l'amministrazione aggiudicatrice deve valutare il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata dell'accordo quadro, essa può comunicare tale valore agli offerenti.
- 58 La Corte si è peraltro fondata, in particolare, sull'articolo 9, paragrafo 9, della direttiva 2004/18, formulato in termini identici a quelli dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2014/24 per considerare, al punto 60 della sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), che, se è vero che è soggetta soltanto a un'obbligazione di mezzi quando si tratta di precisare il valore e la frequenza di ognuno degli accordi successivi, l'amministrazione aggiudicatrice inizialmente parte dell'accordo quadro deve, per contro, imperativamente precisare, per quanto riguarda lo stesso accordo quadro, il volume complessivo, e quindi la quantità e/o il valore massimo, nel quale tali accordi successivi potranno iscriversi.
- 59 In secondo luogo, in applicazione del punto 7 della parte C dell'allegato V della direttiva 2014/24, l'amministrazione aggiudicatrice deve, relativamente alle informazioni che devono figurare nei bandi di gara, descrivere l'appalto e, a tale titolo, indicare la quantità o il valore delle forniture che saranno coperte dall'accordo quadro considerato nel suo complesso. Infatti, essa non può conformarsi a tale obbligo senza indicare, perlomeno, una quantità e/o un valore massimo di tali forniture.

- 60 Peraltro, quando un'amministrazione aggiudicatrice deve compilare il formulario di cui all'allegato II del regolamento di esecuzione 2015/1986, essa è tenuta a indicare, alla rubrica II.2.6) di tale formulario, dedicata al valore stimato, il valore massimo totale per l'intera durata di ciascun lotto.
- 61 Occorre inoltre sottolineare che i principi fondamentali del diritto dell'Unione, quali la parità di trattamento e la trasparenza, sono applicabili alla conclusione di un accordo quadro, come risulta dall'articolo 33, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24. Orbene, tanto i principi di parità di trattamento e di non discriminazione quanto il principio di trasparenza che ne deriva implicano che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, così da permettere, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo e, dall'altro, all'autorità aggiudicatrice di essere in grado di verificare effettivamente se le offerte dei partecipanti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto in questione (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punto 63).
- 62 Infatti, i principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici interessati alla conclusione dell'accordo quadro, sanciti, in particolare, dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, sarebbero compromessi se l'amministrazione aggiudicatrice inizialmente parte dell'accordo quadro non specificasse il valore o la quantità massima oggetto di un tale accordo (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punto 64).
- 63 A tale riguardo, l'indicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice della quantità e/o del valore stimato nonché di una quantità e/o di un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro riveste un'importanza considerevole per un offerente, poiché è sulla base di tale stima che questi sarà in grado di valutare la propria capacità di adempiere agli obblighi derivanti da tale accordo quadro.
- 64 Peraltro, se il valore o la quantità massima stimata su cui verte un siffatto accordo non fossero indicati o se tale indicazione non fosse giuridicamente vincolante, l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe discostarsi da tale quantitativo massimo. Di conseguenza, si potrebbe invocare la responsabilità contrattuale dell'aggiudicatario per inadempimento dell'accordo quadro se egli non riuscisse a fornire le quantità richieste dall'amministrazione aggiudicatrice, anche qualora queste ultime eccedessero la quantità massima riportata nel bando di gara. Orbene, una situazione del genere sarebbe contraria al principio di trasparenza sancito dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.
- 65 Inoltre, il principio di trasparenza potrebbe essere disatteso in modo duraturo, dal momento che, come risulta dall'articolo 33, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva, un accordo quadro può essere concluso per una durata che può estendersi fino a quattro anni, o che può essere persino superiore in casi eccezionali debitamente giustificati in particolare dall'oggetto dell'accordo quadro. Inoltre, come enunciato dal considerando 62 di detta direttiva, mentre gli appalti basati su un accordo quadro devono essere aggiudicati prima della scadenza dell'accordo quadro stesso, la durata dei singoli appalti basati su un accordo quadro non deve necessariamente coincidere con la durata di tale accordo quadro, ma può eventualmente essere inferiore o superiore.

- 66 Infine, un'interpretazione estensiva dell'obbligo di definire il valore o la quantità massima stimata coperta dall'accordo quadro potrebbe altresì, da un lato, privare di effetto utile la regola posta dall'articolo 33, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2014/24, secondo la quale gli appalti basati su un accordo quadro non possono in nessun caso comportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro e, dall'altro, caratterizzare un utilizzo improprio o un utilizzo che possa ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza, come previsto al considerando 61 di detta direttiva.
- 67 Ne consegue che il fatto di esigere che l'amministrazione aggiudicatrice inizialmente parte dell'accordo quadro precisi nell'accordo quadro la quantità o il valore massimo delle prestazioni che detto accordo riguarderà rispecchia il divieto di ricorrere agli accordi quadro in modo abusivo o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punto 69).
- 68 Dalle considerazioni che precedono discende che l'amministrazione aggiudicatrice inizialmente parte dell'accordo quadro può assumere impegni, per se stessa e per le potenziali amministrazioni aggiudicatrici che siano chiaramente individuate in tale accordo, solo entro una quantità e/o un valore massimo e, una volta raggiunto tale limite, detto accordo avrà esaurito i suoi effetti (v., per analogia, sentenza del 19 dicembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punto 61).
- 69 Occorre tuttavia apportare due precisazioni aggiuntive.
- 70 Da un lato, conformemente all'articolo 33, paragrafo 2, terzo comma, e all'articolo 72 della direttiva 2014/24, sono ammesse le modifiche dell'accordo quadro che non siano sostanziali, fermo restando che, per principio, una siffatta modifica ha carattere consensuale, con la conseguenza che è richiesto l'accordo dell'aggiudicatario.
- 71 Dall'altro lato, l'indicazione della quantità o del valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro può figurare indifferentemente nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, dal momento che, relativamente a un accordo quadro, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a offrire, conformemente all'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, per via elettronica, un accesso gratuito, illimitato e diretto ai documenti di gara a decorrere dalla data di pubblicazione di un avviso conformemente all'articolo 51 di tale direttiva.
- 72 La riunione di tali condizioni è quindi tale da garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.
- 73 Per contro, tali principi non sarebbero soddisfatti nell'ipotesi in cui un operatore economico che intenda accedere a detto capitolato d'oneri al fine di valutare l'opportunità di presentare un'offerta fosse costretto ad esprimere, anticipatamente, un qualsivoglia interesse all'amministrazione aggiudicatrice.
- 74 In tali circostanze, occorre rispondere alla prima questione, sub a), e alla seconda questione, sub a), dichiarando che l'articolo 49 della direttiva 2014/24, i punti 7 e 8, nonché il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, devono essere interpretati nel senso che il bando di gara deve

indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro e che, una volta raggiunto tale limite, detto accordo quadro avrà esaurito i suoi effetti.

Sulla prima questione, sub b), e sulla seconda questione, sub b)

- 75 Con la prima questione, sub b), e con la seconda questione, sub b), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 49 della direttiva 2014/24, nonché il punto 7 e il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, debbano essere interpretati nel senso che la quantità o il valore stimato dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro nonché il quantitativo o il valore massimo di tali prodotti devono essere indicati nel bando di gara complessivamente.
- 76 Poiché, come risulta dalla risposta fornita alla prima questione, sub a), e alla seconda questione, sub a), il bando di gara deve indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro, i principi di trasparenza e di parità di trattamento sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 ostano a che un'amministrazione aggiudicatrice si limiti a comunicare informazioni parziali sull'oggetto e sulla portata, prevista sul piano quantitativo e/o finanziario, di un accordo quadro.
- 77 Tale indicazione potrebbe comparire complessivamente nel bando di gara, e una siffatta menzione sarebbe sufficiente a garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva.
- 78 Tuttavia, nulla osta a che un'amministrazione aggiudicatrice, per completare l'informazione degli offerenti e consentire loro di valutare al meglio l'opportunità di presentare un'offerta, fissi requisiti aggiuntivi e suddivida la quantità o il valore stimato complessivo dei prodotti da fornire ai sensi dell'accordo quadro al fine di individuare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice originaria che intende concludere un accordo quadro e quelle dell'amministrazione o delle amministrazioni aggiudicatrici originarie che hanno espresso l'intenzione di partecipare a tale accordo quadro in maniera opzionale.
- 79 Analogamente, un'amministrazione aggiudicatrice può presentare separatamente, nel bando di gara, la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro per ciascuna delle amministrazioni aggiudicatrici, indipendentemente dal fatto che esse abbiano l'intenzione di concludere l'accordo quadro o che dispongano di un'opzione a tal fine. Ciò potrebbe verificarsi, in particolare, nel caso in cui, tenuto conto delle condizioni di esecuzione degli appalti pubblici successivi, gli operatori economici siano invitati a presentare offerte per tutti i lotti o per tutte le voci menzionati nel bando di gara o, ancora, nel caso in cui gli appalti successivi debbano essere eseguiti in località remote.
- 80 Occorre quindi rispondere alla prima questione, sub b), e alla seconda questione, sub b), dichiarando che l'articolo 49 della direttiva 2014/24, nonché il punto 7 e il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, devono essere interpretati nel senso che il bando di gara deve indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro complessivamente e che tale bando può fissare requisiti ulteriori che l'amministrazione aggiudicatrice decida di aggiungervi.

Sulla terza questione

- 81 In via preliminare occorre ricordare che il fatto che il giudice del rinvio abbia formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento soltanto a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possano essere utili alla decisione della causa di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto riferimento o meno nella formulazione delle sue questioni. Spetta a tal proposito alla Corte trarre da tutti gli 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., segnatamente, sentenze del 27 ottobre 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, punto 81; del 22 marzo 2012, *Nilas e a.*, C-248/11, EU:C:2012:166, punto 31, nonché del 20 dicembre 2017, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani e Guerrato*, C-178/16, EU:C:2017:1000, punto 28).
- 82 Nel caso di specie, la direttiva 92/13, di cui si chiede al giudice del rinvio l'interpretazione di una disposizione, riguarda le norme relative alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Orbene, tali servizi non sono in discussione nel procedimento principale, che verte sui ricorsi relativi alle procedure d'appalto fondate sulla direttiva 2014/24 che sono disciplinati dalla direttiva 89/665, il cui articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), è formulato in termini analoghi a quelli della disposizione corrispondente della direttiva 92/13.
- 83 In tali circostanze, occorre considerare che, con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665 debba essere interpretato nel senso che è applicabile nell'ipotesi in cui un bando di gara sia stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, anche se, da un lato, la quantità stimata e/o il valore stimato dei prodotti da fornire in forza dell'accordo quadro previsto risulta non già da tale bando di gara, bensì dal capitolato d'oneri e, dall'altro, né detto bando di gara né tale capitolato d'oneri menzionano una quantità massima e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di detto accordo quadro.
- 84 L'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, della direttiva 89/665 stabilisce che l'assenza di previa pubblicazione di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* senza che ciò sia consentito ai sensi delle disposizioni della direttiva 2014/24 priva di effetti l'appalto di cui trattasi, o, come nel caso di specie, l'accordo quadro di cui trattasi.
- 85 Tale articolo 2 quinquies è stato inserito nella versione iniziale della direttiva 89/665 dalla direttiva 2007/66. Il legislatore dell'Unione ha esplicitato le modifiche apportate indicando, al considerando 13 della direttiva 2007/66 che, per contrastare l'aggiudicazione di appalti mediante affidamenti diretti illegittimi, che secondo la Corte di giustizia nella sentenza dell'11 gennaio 2005, *Stadt Halle e RPL Lochau* (C-26/03, EU:C:2005:5, punti 36 e 37) rappresenta la violazione più grave del diritto dell'Unione degli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore, è opportuno prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e considerare a tale titolo che un contratto risultante da un'aggiudicazione mediante affidamenti diretti illegittimi dovrebbe essere in linea di principio privo di effetto. Al considerando 14 di tale direttiva, esso ha precisato che la privazione di effetti è il modo più sicuro per ripristinare la concorrenza e creare nuove opportunità commerciali per gli operatori economici che sono stati illegittimamente privati delle possibilità di competere e che le aggiudicazioni mediante

affidamenti diretti illegittimi ai sensi della presente direttiva dovrebbero includere tutte le aggiudicazioni di appalti avvenute senza pubblicazione preliminare di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ai sensi della direttiva 2004/18.

- 86 Risulta quindi dall'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665, letto alla luce dei considerando 13 e 14 della direttiva 2007/66, che, al momento dell'adozione della direttiva 2007/66, il legislatore dell'Unione ha inteso introdurre nel diritto vigente una sanzione severa la cui applicazione dovrebbe tuttavia essere circoscritta alle ipotesi più gravi di violazioni del diritto dell'Unione degli appalti pubblici, ossia quelle in cui un appalto è aggiudicato mediante affidamento diretto senza essere stato oggetto di previa pubblicazione di un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- 87 Ne consegue che sarebbe sproporzionato estendere l'applicazione di tale disposizione a una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, nella quale le Regioni hanno pubblicato un bando di gara e reso accessibile il capitolato d'oneri senza menzionare, in tale bando o in tale capitolato d'oneri, la quantità stimata e/o il valore stimato, e la quantità massima e/o il valore massimo dei prodotti da fornire in forza di tale accordo quadro.
- 88 In una situazione di questo tipo, la violazione dell'articolo 49 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con i punti 7 e 8, nonché con il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, non raggiunge il livello di gravità richiesto per comportare l'applicazione della sanzione prevista dall'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665.
- 89 Infatti, l'inadempimento da parte dell'amministrazione aggiudicatrice del suo obbligo di indicare la portata di un accordo quadro è, in un caso del genere, sufficientemente percepibile da poter essere scoperto da un operatore economico che intendeva presentare offerte e che doveva, per questo, essere considerato accorto.
- 90 Occorre quindi rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 89/665 dev'essere interpretato nel senso che esso non è applicabile nell'ipotesi in cui un bando di gara sia stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, anche se, da un lato, la quantità stimata e/o il valore stimato dei prodotti da fornire in forza dell'accordo quadro previsto risulta non già da tale bando di gara, bensì dal capitolato d'oneri e, dall'altro, né detto bando di gara né tale capitolato d'oneri menzionano una quantità massima e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di detto accordo quadro.

Sulle spese

- 91 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 (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 49 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, i punti 7 e 8 nonché il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, devono**

essere interpretati nel senso che il bando di gara deve indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro e che, una volta raggiunto tale limite, detto accordo quadro avrà esaurito i suoi effetti.

- 2) L'articolo 49 della direttiva 2014/24 nonché il punto 7 e il punto 10, lettera a), della parte C dell'allegato V di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 33 di detta direttiva e con i principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti dall'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultima, devono essere interpretati nel senso che il bando di gara deve indicare la quantità e/o il valore stimato nonché una quantità e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di un accordo quadro complessivamente e che tale bando può fissare requisiti ulteriori che l'amministrazione aggiudicatrice decida di aggiungervi.**
- 3) L'articolo 2 quinquies, paragrafo 1, lettera a), 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, dev'essere interpretato nel senso che esso non è applicabile nell'ipotesi in cui un bando di gara sia stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, anche se, da un lato, la quantità stimata e/o il valore stimato dei prodotti da fornire in forza dell'accordo quadro previsto risulta non già da tale bando di gara, bensì dal capitolato d'onori e, dall'altro, né detto bando di gara né tale capitolato d'onori menzionano una quantità massima e/o un valore massimo dei prodotti da fornire in forza di detto accordo quadro.**

Firme