

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

17 ottobre 2024 (\*)

« Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – Direttiva 2004/18/CE – Nozione di “appalti pubblici di lavori” – Insieme contrattuale che comprende un contratto di sovvenzione e un contratto preliminare di acquisto – Interesse economico diretto per l’amministrazione aggiudicatrice – Opera rispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice – Sovvenzione e contratto preliminare di acquisto costituenti un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno – Direttiva 89/665/CEE – Direttiva 2014/24/UE – Conseguenze dell’accertamento dell’inefficacia di un appalto pubblico – Nullità assoluta ex tunc »

Nella causa C-28/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Okresný súd Bratislava III (Tribunale circoscrizionale, Bratislava III, Slovacchia), con decisione del 16 gennaio 2023, pervenuta in cancelleria il 24 gennaio 2023, nel procedimento

**NFŠ a.s.**

contro

**Slovenská republika konajúca prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,**

**Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, S. Rodin e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 1° febbraio 2024,

considerate le osservazioni presentate:

- per la NFŠ a.s., da M. Čabák, P. Hodál e L. Kráľovič, advokáti;
- per la Slovenská republika konajúca prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky e per il Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, da P. Horňák, P. Szabó e M. Tomashek, advokáti;
- per il governo slovacco, da E.V. Larišová, A. Lukáčik e S. Ondrášiková, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, R. Lindenthal e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza dell’11 aprile 2024,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della 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), dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 6, lettera c), 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), e dell'articolo 2 *quinquies*, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 2, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU 1989, L 395, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (GU 2014, L 94, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 89/665»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la NFŠ a. s., e, dall'altro, la Slovenská republika konajúca prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (Repubblica Slovacca, che agisce tramite il Ministero dell'Istruzione, della Scienza, della Ricerca e dello Sport della Repubblica Slovacca), e il Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (Ministero dell'Istruzione, della Scienza, della Ricerca e dello Sport della Repubblica Slovacca) (in prosieguo: il «Ministero dell'Istruzione»), in merito alla promessa di acquisto dello stadio nazionale di calcio che la NFŠ avrebbe dovuto costruire in Slovacchia.

### Contesto normativo

#### *Diritto dell'Unione*

##### *Direttiva 89/665*

- 3 L'articolo 1 della direttiva 89/665, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», prevede quanto segue:

«1. (...)

(...)

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.

(...)

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

(...)».

- 4 L'articolo 2 *quinquies* della direttiva 89/665, intitolato «Privazione di effetti», così stabilisce:

«1. Gli Stati membri assicurano che un contratto sia considerato privo di effetti da un organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice o che la sua privazione di effetti sia la

conseguenza di una decisione di detto organo di ricorso nei casi seguenti:

- 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] o della direttiva [2014/23];

(...)

2. Le conseguenze di un contratto considerato privo di effetti sono previste dal diritto nazionale.

Pertanto, il diritto nazionale può prevedere la soppressione con effetto retroattivo di tutti gli obblighi contrattuali o viceversa limitare la portata della soppressione di quegli obblighi che rimangono da adempiere. In quest'ultimo caso gli Stati membri prevedono l'applicazione di altre sanzioni ai sensi dell'articolo 2 *sexies*, paragrafo 2.

(...))».

- 5 Ai sensi dell'articolo 2 *sexies* della direttiva 89/665, intitolato «Violazioni della presente direttiva e sanzioni alternative», gli Stati membri prevedono, in taluni casi, la privazione di effetti dell'appalto o sanzioni alternative.

*Direttiva 2004/18*

- 6 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2004/18:

«1. Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni di cui ai paragrafi da 2 a 15.

2. a) Gli “appalti pubblici” sono 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 ai sensi della presente direttiva.

- b) Gli “appalti pubblici di lavori” sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice. Per “opera” si intende il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica.

(...)

9. Si considerano “amministrazioni aggiudicatrici”: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

(...))».

*Direttiva 2014/24*

- 7 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4».

- 8 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva:

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

1. “amministrazioni aggiudicatrici”: lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da un[a] o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi

di diritto pubblico;

(...)

5. “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;

6. “appalti pubblici di lavori”: appalti pubblici aventi per oggetto una delle seguenti azioni:

(...)

c) la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un’opera corrispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice che esercita un’influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell’opera;

(...))».

9 L’articolo 83 di detta direttiva, intitolato «Applicazione», è così formulato:

«1. Al fine di garantire in maniera effettiva un’attuazione corretta ed efficace, gli Stati membri assicurano che almeno i compiti di cui al presente articolo siano svolti da uno o più organismi, autorità o strutture. Essi indicano alla Commissione [europea] tutte le autorità, gli organismi o le strutture competenti per tali compiti.

2. Gli Stati membri garantiscono il controllo dell’applicazione delle norme sugli appalti pubblici.

Se le autorità o le strutture di controllo individuano di propria iniziativa o sulla base di informazioni pervenute violazioni specifiche o problemi sistemici, hanno il potere di segnalare tali problemi ad autorità nazionali di controllo, organi giurisdizionali e altre autorità o strutture idonee quali il Mediatore, i parlamenti nazionali o le relative commissioni.

(...))».

10 Ai sensi dell’articolo 90, paragrafo 1, di tale direttiva:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016. (...)».

11 L’articolo 91, primo comma, della direttiva 2014/24 prevede quanto segue:

«La direttiva 2004/18/CE è abrogata a decorrere dal 18 aprile 2016».

### ***Diritto slovacco***

#### *Legge n. 40/1964*

12 L’articolo 39 dello zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (legge n. 40/1964 che istituisce il codice civile), del 26 febbraio 1964, nella versione applicabile ai fatti della controversia nel procedimento principale, prevede quanto segue:

«È nullo l’atto giuridico che, per il suo contenuto o per il suo scopo, viola la legge o la elude, o è contrario al buon costume».

#### *Legge n. 25/2006*

13 L’articolo 3, paragrafo 3, dello zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (legge n. 25/2006 sugli appalti pubblici, che modifica e integra alcune leggi), del 14 dicembre 2005, nella versione applicabile ai fatti della controversia nel procedimento principale, prevede quanto segue:

«Un appalto pubblico di lavori edili ai sensi della presente legge è un contratto avente ad oggetto l'esecuzione di lavori di costruzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori di costruzione relativi ad una delle attività elencate nella sezione 45 del vocabolario comune per gli appalti pubblici (...), o la realizzazione di una costruzione. Una costruzione ai sensi della presente legge è il risultato di un insieme di lavori edili che soddisfano una funzione economica o una funzione tecnica, e la cui esecuzione risponde alle esigenze dell'amministrazione o ente aggiudicatore».

14 Ai sensi dell'articolo 147a di tale legge:

«Se un'amministrazione aggiudicatrice, un ente aggiudicatore o una persona di cui all'articolo 7 conclude un contratto, un contratto di concessione, un accordo quadro o un emendamento a un contratto, a un contratto di concessione o a un accordo quadro in violazione della presente legge, l'[Úrad pre verejné obstarávanie (Autorità di regolamentazione degli appalti pubblici)] o il pubblico ministero, entro un anno dalla loro conclusione, esperisce un'azione di nullità dinanzi all'autorità giurisdizionale».

*Legge n. 343/2015*

15 L'articolo 3, paragrafo 3, dello zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Legge n. 343/2015 sugli appalti pubblici, che modifica e integra alcune leggi), del 18 novembre 2015, nella versione applicabile ai fatti della controversia nel procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 343/2015»), prevede quanto segue:

«Un appalto di lavori ai sensi della presente legge è un contratto il cui oggetto è

(...)

c) l'esecuzione di lavori, in qualsiasi modo secondo i requisiti stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, che abbia un'influenza determinante sul tipo di costruzione o sul progetto di costruzione».

16 L'articolo 181, paragrafi 1 e 11, di tale legge così dispone:

«1. Un offerente, un candidato, un partecipante o una persona che avrebbe potuto essere interessata all'aggiudicazione di uno specifico appalto o concessione superiore alla soglia e i cui diritti o interessi giuridicamente tutelati siano stati o avrebbero potuto essere lesi dal procedimento svolto dall'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore (in prosieguo: l'«interessato») può, dopo la conclusione del contratto, del contratto di concessione o dell'accordo quadro, adire il giudice chiedendo la nullità del contratto, del contratto di concessione o dell'accordo quadro.

(...)

11. Il diritto di chiedere la dichiarazione di nullità di un contratto, di un contratto di concessione o di un accordo quadro si estingue se non viene fatto valere

a) entro 30 giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso dell'esito della procedura di appalto pubblico sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* in conformità con la presente legge, se l'avviso contiene anche una giustificazione della mancata pubblicazione del bando di gara, dell'avviso utilizzato come bando di concorso, del bando di concessione o del bando di concorso,

b) entro sei mesi

1. dalla data di pubblicazione dell'avviso dell'esito dell'appalto nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, se l'avviso non contiene una giustificazione ai sensi del punto a); oppure

2. dalla data di conclusione del contratto, del contratto di concessione di lavori o dell'accordo quadro nei casi diversi da quelli di cui al punto (a) e al primo paragrafo».

## Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 17 Al fine di realizzare il progetto per la costruzione dello stadio nazionale di calcio slovacco, il Governo slovacco ha previsto, con la risoluzione n. 400/2013, del 10 luglio 2013, che il Ministero dell'Istruzione stipulasse, senza gara, un memorandum d'intesa con la società Národný futbalový štadión, a. s., dante causa della NFŠ. Tale memorandum, concluso l'11 luglio 2013, definisce le condizioni di concessione di una sovvenzione per la costruzione di tale stadio nonché le condizioni di tale costruzione.
- 18 Su tale base, il 21 novembre 2013 il Ministero dell'Istruzione ha stipulato un contratto di sovvenzione con la Národný futbalový štadión, con il quale detto ministero si è impegnato ad erogare a tale società una sovvenzione di EUR 27 200 000 finanziata dal bilancio statale per la costruzione di detto stadio (in prosieguo: il «contratto di sovvenzione»). Tale società si è impegnata a finanziare almeno il 60% dei costi di costruzione.
- 19 Il 10 maggio 2016, il Ministero dell'Istruzione e la NFŠ hanno stipulato l'emendamento n. 1 al contratto di sovvenzione, che ha modificato l'insieme del testo del contratto, in particolare sopprimendo la facoltà, inizialmente prevista a favore della Slovenský futbalový zväz (Federazione calcistica slovacca), di utilizzare gratuitamente alcuni locali dello stesso stadio.
- 20 Lo stesso giorno, il Ministero dell'Istruzione, a nome della Repubblica slovacca in qualità di futuro acquirente, ha concluso con la NFŠ, in qualità di futuro venditore, un contratto preliminare di acquisto specificando le condizioni per la conclusione del contratto di acquisto dello stadio nazionale di calcio slovacco (in prosieguo: la «promessa di acquisto»). Il contratto preliminare di acquisto comprende, negli allegati, specifiche tecniche dettagliate e parametri materiali di tale stadio.
- 21 L'entrata in vigore del contratto preliminare di acquisto era subordinata al rispetto di talune condizioni, tra cui la constatazione, da parte della Commissione, che la sovvenzione e tale contratto preliminare costituissero un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. La Commissione ha constatato che tale ipotesi ricorreva con la decisione SA.46530, del 24 maggio 2017 (GU 2017, C 354, pag. 1).
- 22 Sono in corso diversi procedimenti giudiziari relativi al contratto di sovvenzione o al contratto preliminare di acquisto. Davanti all'Okresný súd Bratislava III (Tribunale circoscrizionale, Bratislava III), giudice del rinvio, la NFŠ ha presentato una domanda di accertamento del contenuto del contratto preliminare di acquisto per quanto riguarda la determinazione del prezzo di acquisto, al fine di esercitare l'opzione, prevista a suo favore da tale contratto, di vendere l'edificio costruito. Secondo tale società, il contratto preliminare di acquisto è valido e non costituisce un appalto pubblico, in quanto non prevede un obbligo esecutivo di realizzare lavori. Pertanto, non si tratterebbe di un contratto a titolo oneroso.
- 23 Al contrario, il Ministero dell'Istruzione sostiene, dinanzi al giudice del rinvio, che il contratto di sovvenzione e il contratto preliminare di acquisto costituiscono un insieme completo di diritti e obblighi reciproci, intenzionalmente volto, data la mancata indizione di una gara, ad aggirare la legge n. 343/2015. In particolare, il contratto preliminare di acquisto avrebbe un carattere oneroso, rivelato dalle modalità di determinazione del prezzo di acquisto che essa prevede.
- 24 Tale ministero afferma inoltre che esso ha avuto un'influenza determinante sul progetto dello stadio nazionale di calcio slovacco che, in forza del contratto di sovvenzione, deve soddisfare i requisiti previsti, per quanto riguarda gli stadi di categoria 4, dal regolamento dell'Unione delle federazioni calcistiche europee (UEFA) sull'infrastruttura degli stadi. Inoltre, detto ministero avrebbe stabilito requisiti supplementari tramite l'organo direttivo supremo di tale progetto, il comitato di gestione e monitoraggio della costruzione di tale stadio, in seno al quale era rappresentato a maggioranza.
- 25 Inoltre, le parti controvertono sulla questione se un contratto in contrasto con la legge n. 25/2006, nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, o con la legge n. 343/2015 possa essere inficiato solo da nullità relativa ed *ex nunc*, invocabile sulla base delle disposizioni di tali leggi, come sostiene la NFŠ, o se tale contratto possa essere viziato da nullità assoluta *ex tunc*, ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 40/1964, che istituisce il codice civile, del 26 febbraio 1964, nella versione

applicabile ai fatti della controversia nel procedimento principale, come sostiene il Ministero dell'Istruzione. La giurisprudenza slovacca in materia sarebbe contraddittoria.

- 26 Il giudice del rinvio precisa che il contratto di sovvenzione e il contratto preliminare di acquisto sono materialmente e temporalmente collegati e costituiscono un quadro di obblighi reciproci tra il Ministero dell'Istruzione e la NFŠ. Più precisamente, il contratto di sovvenzione comporta un obbligo a carico dello Stato di concedere la sovvenzione prevista nonché un obbligo a carico della Národný futbalový štadión di costruire lo stadio nazionale di calcio slovacco conformemente alle condizioni specificate dal Ministero dell'Istruzione e di consentire alla Federazione calcistica slovacca di utilizzarne una parte. Il contratto preliminare di acquisto stabilisce, a beneficio della NFŠ, un'opzione unilaterale di vendita corrispondente a un obbligo da parte dello Stato di acquistare l'opera costruita.
- 27 In tali circostanze, l'Okresný súd Bratislava III (Tribunale circoscrizionale, Bratislava III) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se un contratto di sovvenzione e un contratto preliminare di acquisto stipulato tra un ministero (lo Stato) e un soggetto di diritto privato selezionato senza gara integrino un «appalt[o] public[o] di lavori» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, o dell'articolo 2, paragrafo 6, lettera c) della direttiva 2014/24 nel caso in cui il contratto di sovvenzione costituisce un aiuto di Stato approvato dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, il contenuto delle obbligazioni derivanti dal contratto di sovvenzione è costituito dall'obbligo dello Stato di erogare la sovvenzione e dall'obbligo del soggetto di diritto privato di costruire un edificio secondo le condizioni specificate dal ministero e di consentire a un'organizzazione sportiva di utilizzarne una parte, e il contenuto delle obbligazioni derivanti dal contratto preliminare comprende un'opzione unilaterale a favore del soggetto di diritto privato corrispondente all'obbligo dello Stato di acquistare l'edificio costruito, e tali contratti formano un quadro di obblighi reciproci temporalmente e materialmente collegati tra il ministero e il soggetto di diritto privato.
- 2) Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, o articolo 2, paragrafo 6, lettera c), della direttiva 2014/24, osti a una normativa del diritto nazionale di uno Stato membro secondo cui un atto giuridico che, per il suo contenuto o per il suo scopo, viola o elude la legge o è contrario al buon costume è nullo in modo assoluto (ossia *ab origine/ex tunc*) se tale violazione di legge consiste in una grave violazione delle norme sugli appalti pubblici.
- 3) Se l'articolo 2 *quinquies*, paragrafi 1, lettera a), e 2, della direttiva 89/665 osti ad una normativa del diritto nazionale di uno Stato membro secondo cui un atto giuridico che, per il suo contenuto o per il suo scopo, viola o elude la legge o è contrario al buon costume è nullo in modo assoluto (ossia *ab origine/ex tunc*) se tale violazione della legge consiste in una grave violazione (elusione) delle norme sugli appalti pubblici, come nel caso di specie.
- 4) Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, o articolo 2, paragrafo 6, lettera c), della direttiva 2014/24, debba essere interpretato nel senso che osta a che siano attribuiti *ex tunc* effetti giuridici a un contratto preliminare di acquisto come quello oggetto del procedimento principale».

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla prima questione*

- 28 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18 e l'articolo 2, paragrafo 1, punto 6, lettera c), della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che costituisce un «appalt[o] pubblico di lavori», ai sensi di tali disposizioni, un insieme contrattuale che vincola uno Stato membro a un operatore economico e che comprende un contratto di sovvenzione e un contratto preliminare di acquisto, stipulati allo scopo della costruzione di uno stadio di calcio, creando obblighi reciproci tra tale Stato e tale operatore economico, che includono l'obbligo di costruire tale stadio in conformità alle condizioni specificate da tale Stato e un'opzione unilaterale a beneficio di tale operatore economico corrispondente all'obbligo per lo stesso

Stato di acquistare tale stadio, e concede allo stesso operatore economico un aiuto di Stato riconosciuto dalla Commissione compatibile con il mercato interno.

### *Sulla ricevibilità*

- 29 La NFŠ contesta la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, in particolare per il motivo che la prima questione si riferirebbe a fatti specifici che spetta al giudice del rinvio verificare. A tal riguardo, la formulazione di tale prima questione conterrebbe constatazioni di fatto erronee e fuorvianti. Inoltre, tale giudice avrebbe riprodotto senza esame critico il testo delle questioni proposte da una parte nel procedimento principale, vale a dire la Repubblica slovacca, e avrebbe ignorato, in violazione della dottrina dell'*acte éclairé*, la giurisprudenza della Corte secondo la quale un contratto non costituisce un appalto pubblico in assenza di un obbligo la cui esecuzione può essere pretesa in giudizio.
- 30 A tal riguardo, occorre constatare, da un lato, che, quand'anche la prima questione contenesse constatazioni di fatto che spetta al giudice del rinvio verificare, tale questione verte sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione.
- 31 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, il giudice del rinvio è il solo competente ad accertare e valutare i fatti della controversia ad esso sottoposta nonché ad interpretare e applicare il diritto nazionale. Incombe alla Corte prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra quest'ultima e i giudici nazionali, il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dal giudice del rinvio [sentenza del 28 ottobre 2021, X-Beteiligungsgesellschaft (IVA – Pagamenti successivi), C-324/20, EU:C:2021:880, punto 31 e giurisprudenza citata].
- 32 Dall'altro, per quanto concerne la circostanza che, nel caso di specie, la corretta interpretazione del diritto dell'Unione sarebbe tanto evidente da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio, è sufficiente ricordare che, sebbene una siffatta circostanza, quando sia accertata, possa indurre la Corte a statuire con ordinanza ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura, questa stessa circostanza non può impedire a un giudice nazionale di sottoporre una questione pregiudiziale e non sortisce l'effetto di rendere irricevibile la questione in tal modo sollevata (sentenza del 7 settembre 2023, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-216/21, EU:C:2023:628, punto 49, e giurisprudenza citata).
- 33 Di conseguenza, la prima questione è ricevibile.

### *Nel merito*

- 34 In via preliminare, occorre ricordare che la direttiva applicabile *ratione temporis* a un appalto pubblico è, in linea di principio, quella in vigore alla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice sceglie il tipo di procedura da seguire, risolvendo definitivamente la questione se sussista o meno l'obbligo di indire preventivamente una gara per l'aggiudicazione di tale appalto pubblico. Sono, al contrario, inapplicabili le disposizioni di una direttiva il cui termine di recepimento sia scaduto dopo tale data (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2021, RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punto 23 e giurisprudenza citata).
- 35 Nel presente caso, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la decisione di non procedere a una gara d'appalto per la costruzione dello stadio nazionale di calcio slovacco è stata adottata con la risoluzione n. 400/2013 del governo slovacco del 10 luglio 2013, data in cui era applicabile la direttiva 2004/18. Fatte salve le verifiche che spetterà al giudice del rinvio effettuare, tale decisione sembra aver risolto definitivamente, per il Ministero dell'Istruzione e per la Repubblica slovacca, la questione se sussistesse o meno l'obbligo di indire una gara.
- 36 In ogni caso, quand'anche tale giudice giungesse alla conclusione che la decisione definitiva sulla questione se sussistesse o meno un obbligo di indire una siffatta gara è successiva al 18 aprile 2016, data in cui l'abrogazione della direttiva 2004/18 ha avuto effetto ed è scaduto il termine di recepimento della direttiva 2014/24, il contenuto dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18



corrisponde in sostanza, per quanto riguarda la realizzazione di un'opera conforme ai requisiti stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice, al contenuto dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 6, lettera c), della direttiva 2014/24.

- 37 Sulla scorta di tali chiarimenti introduttivi, occorre stabilire se un insieme contrattuale con le caratteristiche di quello oggetto del procedimento principale soddisfi i criteri di un «appalto pubblico di lavori» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, costituendo tale concetto una nozione autonoma del diritto dell'Unione per la quale la qualificazione giuridica data a un contratto dalla normativa di uno Stato membro non è pertinente (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2007, *Auroux e a.*, C-220/05, EU:C:2007:31, punto 40 e giurisprudenza citata).
- 38 A tal riguardo, occorre verificare, conformemente alla definizione della nozione di «appalto pubblico» di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18, se un siffatto insieme contrattuale costituisca un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra operatori economici e un'amministrazione aggiudicatrice e, in caso affermativo, se tale contratto abbia per oggetto l'esecuzione di un'opera rispondente alle esigenze specificate da tale amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva.
- 39 Nel caso di specie, spetterà al giudice del rinvio pronunciarsi su questo aspetto, dopo aver proceduto alle valutazioni a tal fine richieste. Occorre infatti ricordare che, in forza dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è competente ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita all'articolo 267 TFUE e in base al contenuto del fascicolo, la Corte può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo (sentenza del 7 settembre 2023, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, C-216/21, EU:C:2023:628, punto 72 e giurisprudenza citata).
- 40 In primo luogo, il termine «contratti» di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 comprende anche gli accordi di volontà risultanti da più documenti, senza che il fatto che ciascuno di tali documenti costituisca un contratto ai sensi del diritto nazionale costituisca un ostacolo.
- 41 Nella presente causa, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il contratto di sovvenzione e il contratto preliminare di acquisto presentano un collegamento materiale, in quanto entrambi sono stati conclusi nell'ambito del progetto di costruzione dello stadio nazionale di calcio slovacco, e un collegamento temporale. Quest'ultimo è confermato dalla decisione SA.46530, la quale indica che la costruzione di tale stadio è iniziata solo nell'autunno 2016, ossia dopo la conclusione, il 10 maggio 2016, dell'emendamento n. 1 al contratto di sovvenzione e del contratto preliminare di acquisto.
- 42 In secondo luogo, i contratti che compongono l'insieme contrattuale di cui trattasi nel procedimento principale sono stati conclusi per iscritto, da un lato, dalla *Národný futbalový štadión*, per quanto riguarda il contratto di sovvenzione, e dalla *NFŠ*, per quanto riguarda il contratto preliminare di acquisto, i quali sono operatori economici, e, dall'altro, dallo Stato slovacco, che è un'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, primo comma, della direttiva 2004/18.
- 43 In terzo luogo, occorre verificare se un insieme contrattuale che presenti le caratteristiche di quello di cui trattasi nel procedimento principale sia concluso a titolo oneroso.
- 44 Da un lato, secondo la giurisprudenza della Corte, l'espressione «a titolo oneroso» designa un contratto con il quale ciascuna delle parti si impegna a realizzare una prestazione come corrispettivo di un'altra. La natura sinallagmatica del contratto rappresenta quindi una caratteristica essenziale di un appalto pubblico, che comporta necessariamente la creazione di obblighi giuridicamente vincolanti per ciascuna delle parti del contratto, la cui esecuzione deve poter essere esigibile in sede giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2020, *Tax-Fin-Lex*, C-367/19, EU:C:2020:685, punti 25 e 26 e giurisprudenza citata).

- 45 A tal riguardo, occorre rilevare che, quando un contratto comporta un obbligo di acquisto da parte di un'amministrazione aggiudicatrice senza che un obbligo di vendita gravi sulla sua controparte contrattuale, tale assenza di obbligo di vendita non può necessariamente essere sufficiente per escludere il carattere sinallagmatico di tale contratto e, pertanto, l'esistenza di un appalto pubblico, poiché una siffatta conclusione può essere eventualmente raggiunta solo a seguito dell'esame di tutti gli elementi pertinenti.
- 46 Nel caso di specie, il giudice del rinvio menziona l'esistenza di obblighi reciproci tra il Ministero dell'Istruzione e la NFŠ. Inoltre, tale giudice indica in particolare che il contratto di sovvenzione comporta l'obbligo per lo Stato di concedere la sovvenzione nonché gli obblighi, per la dante causa della NFŠ, di costruire lo stadio nazionale di calcio slovacco conformemente alle condizioni specificate dal Ministero dell'Istruzione, di finanziare almeno il 60% dei costi di costruzione e, nella versione originaria di tale contratto, di consentire alla Federazione slovacca di calcio di utilizzarne gratuitamente una parte. Sebbene l'emendamento n. 1 al contratto di sovvenzione abbia eliminato quest'ultimo obbligo, il medesimo emendamento non ha eliminato gli altri obblighi, che sono stati trasferiti alla NFŠ.
- 47 Dall'altro lato, nell'ambito di un appalto pubblico di lavori, l'amministrazione aggiudicatrice riceve una prestazione consistente nella realizzazione dei lavori che essa intende ottenere e che presenta per essa un interesse economico diretto. Un tale interesse economico può essere riscontrato non solo ove si preveda che l'amministrazione aggiudicatrice divenga proprietaria dei lavori o dell'opera oggetto dell'appalto, ma anche in altre situazioni, in particolare qualora sia previsto che l'amministrazione aggiudicatrice disponga di un titolo giuridico che le assicurerà la disponibilità di tali opere, in vista della loro destinazione pubblica [v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2021, Commissione/Austria (Locazione di un edificio non ancora costruito), C-537/19, EU:C:2021:319, punto 44 e giurisprudenza citata]
- 48 Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, sebbene lo stadio nazionale di calcio slovacco appartenga alla NFŠ, il contratto di sovvenzione limita il diritto di trasferire la proprietà di tale stadio a terzi, in particolare esigendo a tal fine un previo consenso scritto dello Stato slovacco. Pertanto, tale Stato dispone rispetto a tale stadio, in sostanza, di un diritto di prelazione avente un valore economico intrinseco.
- 49 L'interesse economico può inoltre risiedere nei vantaggi economici che l'amministrazione aggiudicatrice potrà trarre dal futuro utilizzo o dalla futura cessione dell'opera, nel fatto che essa abbia partecipato finanziariamente alla realizzazione dell'opera o nei rischi che essa assume in caso di fallimento economico dell'opera (sentenza del 25 marzo 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punto 52 e giurisprudenza citata).
- 50 Nel caso in questione, come indicato da NFŠ nelle sue osservazioni scritte e in udienza, l'opzione di cui dispone tale parte in forza del contratto preliminare di acquisto costituisce una garanzia contro il rischio commerciale nel caso in cui lo stadio nazionale di calcio slovacco si rivelasse per essa commercialmente non redditizio. Pertanto, impegnandosi ad acquistare tale stadio su richiesta della NFŠ, l'amministrazione aggiudicatrice ha assunto tutti i rischi in caso di fallimento economico dell'opera.
- 51 In quarto luogo, va ricordato che, affinché un contratto costituisca un «appalto pubblico di lavori» avente ad oggetto la realizzazione di un'opera, quest'ultima deve essere realizzata conformemente alle esigenze precisate dall'amministrazione aggiudicatrice, essendo indifferenti i mezzi utilizzati ai fini della realizzazione (v., in tal senso, sentenza del 29 ottobre 2009, Commissione/Germania, C-536/07, EU:C:2009:664, punto 55).
- 52 A tal riguardo, un'influenza determinante dell'amministrazione aggiudicatrice sulla progettazione dell'edificio in questione può essere identificata, in particolare, se si può dimostrare che tale influenza è esercitata sulla struttura architettonica dell'edificio, segnatamente sulle sue dimensioni, sui suoi muri esterni e sui suoi muri portanti [v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2021, Commissione/Austria (Locazione di un edificio non ancora costruito), C-537/19, EU:C:2021:319, punto 53].

- 53 Nel caso di specie, il giudice del rinvio precisa, nella domanda di pronuncia pregiudiziale, che lo stadio nazionale di calcio slovacco doveva essere costruito conformemente alle condizioni specificate dal Ministero dell'Istruzione. A tal riguardo, quest'ultimo ha fatto riferimento, nel procedimento principale, al pari della NFŠ nelle sue osservazioni scritte dinanzi alla Corte, al rispetto dei criteri del regolamento UEFA sull'infrastruttura degli stadi per quanto riguarda gli stadi di categoria 4.
- 54 Orbene, l'obbligo di rispettare tali criteri, la cui esistenza deve essere verificata dal giudice del rinvio, potrebbe consentire di individuare un'influenza decisiva dello Stato slovacco sulla struttura architettonica, nel caso in cui tale regolamento includesse requisiti relativi, ad esempio, alle dimensioni del campo da gioco, alla capacità dello stadio in termini di numero di spettatori o al numero di posti di parcheggio previsti, elementi che spetta parimenti al giudice del rinvio esaminare.
- 55 Alla luce delle considerazioni che precedono, e fatte salve le verifiche che dovranno essere effettuate dal giudice del rinvio, un insieme contrattuale con le caratteristiche di quello oggetto del procedimento principale costituisce un «appalto pubblico di lavori» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18.
- 56 Tale conclusione non è messa in discussione dal fatto che la Commissione ha ritenuto, nella decisione SA.46530, che la sovvenzione per la costruzione dello stadio nazionale di calcio slovacco e il contratto preliminare di acquisto di quest'ultimo costituissero un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- 57 Secondo la NFŠ, tale decisione contiene constatazioni che impediscono di qualificare come appalto pubblico l'insieme contrattuale di cui trattasi nel procedimento principale. In tal senso, da detta decisione risulterebbe, in particolare, che tale società non aveva l'obbligo di realizzare lo stadio nazionale di calcio slovacco. Inoltre, detta società afferma di essersi attenuta, nella scelta dei suoi fornitori, alle norme relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, conformemente a un obbligo che detta decisione menzionerebbe.
- 58 Orbene, da un lato, sebbene la decisione SA.46530 indichi che la NFŠ rimarrà la proprietaria dello stadio nazionale di calcio slovacco dopo la sua costruzione, senza che esista un obbligo di trasferire la proprietà di tale stadio allo Stato slovacco, tale decisione non indica l'assenza di un obbligo di costruire detto stadio.
- 59 In ogni caso, occorre rilevare che, certamente, i giudici nazionali devono astenersi dal prendere decisioni in contrasto con una decisione della Commissione sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, la cui valutazione rientra nella competenza esclusiva di tale istituzione, che agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2020, Buonotourist/Commissione, C-586/18 P, EU:C:2020:152, punti 90 e 91 e giurisprudenza citata). Tuttavia, valutazioni che potrebbero derivare implicitamente da una decisione di tale istituzione relativa a un aiuto di Stato non possono, in linea di principio, imporsi ai giudici nazionali in una controversia, come quella oggetto del procedimento principale, priva di relazione con la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno.
- 60 Dall'altro lato, quando un'amministrazione aggiudicatrice ha l'obbligo di rispettare le norme del diritto dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, non può esimersi da tale obbligo, che le incombe in modo specifico, imponendo all'operatore economico con cui conclude detto contratto d'appalto di rispettare tali norme durante l'esecuzione dell'appalto in questione. Pertanto, nel caso in questione, l'esistenza di un appalto pubblico che vincola la NFŠ e lo Stato slovacco non può essere messa in discussione dal fatto che la decisione SA.46530 stabilisce che i lavori di costruzione dello stadio nazionale di calcio slovacco saranno oggetto di una procedura di gara d'appalto secondo le norme applicabili all'aggiudicazione degli appalti pubblici.
- 61 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18 dev'essere interpretato nel senso che costituisce un «appalt[o] pubblico di lavori», ai sensi di tale disposizione, un insieme contrattuale che vincola uno Stato membro a un operatore economico comprendente un contratto di sovvenzione e un contratto preliminare di acquisto, stipulati allo scopo della costruzione di uno stadio di calcio, dal

momento che detto insieme contrattuale crea obblighi reciproci tra tale Stato e tale operatore economico, che includono l'obbligo di costruire tale stadio in conformità alle condizioni specificate da detto Stato e un'opzione unilaterale a beneficio di detto operatore economico corrispondente all'obbligo per lo stesso Stato di acquistare tale stadio, e concede allo stesso operatore economico un aiuto di Stato riconosciuto dalla Commissione compatibile con il mercato interno.

### ***Sulle questioni dalla seconda alla quarta***

62 Con le sue questioni dalla seconda alla quarta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 89/665 o la direttiva 2014/24 debbano essere interpretate nel senso che ostano all'applicazione, a titolo di eccezione di nullità sollevata dall'amministrazione aggiudicatrice, di una normativa nazionale che prevede che un contratto concluso in violazione della normativa in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici sia viziato da nullità assoluta *ex tunc*.

### ***Sulla ricevibilità***

63 La NFŠ ritiene che tali questioni siano ipotetiche. La Commissione dubita altresì della ricevibilità di dette questioni, in quanto il giudice del rinvio non indicherebbe chiaramente i motivi per cui necessita di una risposta.

64 Secondo una costante giurisprudenza, le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 30 aprile 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, punto 27 e giurisprudenza citata).

65 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il Ministero dell'Istruzione ha invocato, in via di eccezione, la nullità dell'insieme contrattuale di cui trattasi nel procedimento principale, che tale insieme contrattuale è stato concordato senza indizione di una gara e che la normativa nazionale, come interpretata da una parte della giurisprudenza nazionale, impone di constatare la nullità assoluta *ex tunc* di un contratto concluso in violazione della normativa in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

66 Pertanto, le questioni dalla seconda alla quarta non presentano carattere ipotetico e non appare manifesto che una risposta a tali questioni non sarebbe utile al giudice del rinvio per statuire sulla controversia di cui è investito. Ne consegue che tali questioni sono ricevibili.

### ***Nel merito***

67 In primo luogo, non si può ritenere che la direttiva 89/665 proceda ad un'armonizzazione completa e, pertanto, contempli l'insieme dei mezzi di ricorso possibili in materia di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, punto 53).

68 Premessa tale precisazione, occorre verificare se un'eccezione di nullità sollevata da un'amministrazione aggiudicatrice rientri nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

69 A questo proposito, l'articolo 1 della direttiva 89/665, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», indica, al paragrafo 3, le persone cui va riconosciuto il diritto di presentare ricorso ai sensi di tale direttiva. Questa disposizione richiede che le procedure di ricorso siano accessibili almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.

70 Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 1, quarto comma, di detta direttiva indica le decisioni che devono poter essere oggetto di ricorsi in forza della stessa direttiva. Tale disposizione si limita ad esigere che possano essere oggetto di tali ricorsi le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici.

- 71 Dal combinato disposto di tali disposizioni risulta che la direttiva 89/665 non mira a stabilire procedure o mezzi di ricorso a favore delle amministrazioni aggiudicatrici.
- 72 Tale interpretazione è corroborata dalla giurisprudenza della Corte, secondo la quale le disposizioni di tale direttiva mirano a proteggere gli operatori economici dall'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, punto 51 e giurisprudenza citata).
- 73 In particolare, occorre osservare che l'articolo 2 *quinquies* della direttiva 89/665, cui si riferisce la terza questione pregiudiziale, verte sulle conseguenze della violazione di norme del diritto dell'Unione relative agli appalti pubblici, al pari dell'articolo 2 *sexies* di tale direttiva. Orbene, la Corte ha dichiarato che l'articolo 2 *sexies* di detta direttiva si riferisce soltanto ai ricorsi proposti da imprese che hanno o hanno avuto un interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e che sono state o rischiano di essere lese a causa di una violazione denunciata (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, punto 54).
- 74 Ne consegue che un'eccezione di nullità sollevata da un'amministrazione aggiudicatrice non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 89/665.
- 75 In secondo luogo, la direttiva 2014/24, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, stabilisce solo le regole applicabili alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, senza disciplinare le conseguenze della violazione di tali regole.
- 76 Ciò premesso, l'articolo 83 della direttiva 2014/24 prevede norme relative al controllo dell'applicazione di tale direttiva. Poiché tali norme hanno natura procedurale, esse sono applicabili, a decorrere dal 18 aprile 2016, data di scadenza del termine di recepimento di detta direttiva, a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici nuove o in corso, che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di questa stessa direttiva.
- 77 A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che l'articolo 83, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non impone né vieta agli Stati membri di adottare una normativa in forza della quale un'autorità di controllo può avviare, per motivi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, un procedimento di riesame d'ufficio al fine di controllare le violazioni della normativa in materia di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, Hungeod e a., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, punto 84).
- 78 Tuttavia, la Corte ha altresì dichiarato che, quando un siffatto procedimento è previsto, esso rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione nei limiti in cui gli appalti pubblici oggetto di un siffatto riesame rientrano nell'ambito di applicazione materiale delle direttive sugli appalti pubblici. Pertanto, un siffatto procedimento deve rispettare il diritto dell'Unione, ivi compresi i principi generali di tale diritto (sentenza del 26 marzo 2020, Hungeod e a., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, punti 85 e 86).
- 79 Allo stesso modo, l'articolo 83, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non impone né vieta agli Stati membri di adottare una normativa nazionale che preveda la possibilità, per un'amministrazione aggiudicatrice, di sollevare, in occasione di una controversia vertente su un contratto, un'eccezione di nullità assoluta *ex tunc* fondata su una violazione della normativa in materia di appalti pubblici.
- 80 Inoltre, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, che il ricorso all'origine della controversia principale violi il diritto dell'Unione, ivi compresi i principi generali di tale diritto.
- 81 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla seconda alla quarta dichiarando che la direttiva 89/665 e la direttiva 2014/24 devono essere interpretate nel senso che esse non ostano all'applicazione, a titolo di un'eccezione di nullità sollevata dall'amministrazione aggiudicatrice, di una normativa nazionale ai sensi della quale un contratto concluso in violazione della

normativa in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici è viziato da nullità assoluta *ex tunc*, a condizione che, nel caso di un appalto pubblico rientrante nell'ambito di applicazione materiale della direttiva 2014/24, la normativa che prevede una siffatta nullità rispetti il diritto dell'Unione, ivi compresi i principi generali di tale diritto.

### **Sulle spese**

82 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 1, paragrafo 2, lettera b), della 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,**

**dev'essere interpretato nel senso che:**

**costituisce un «appalt[o] pubblico di lavori», ai sensi di tale disposizione, un insieme contrattuale che vincola uno Stato membro a un operatore economico comprendente un contratto di sovvenzione e un contratto preliminare di acquisto, stipulati allo scopo della costruzione di uno stadio di calcio, dal momento che detto insieme contrattuale crea obblighi reciproci tra tale Stato e tale operatore economico, che includono l'obbligo di costruire tale stadio in conformità alle condizioni specificate da detto Stato e un'opzione unilaterale a beneficio di detto operatore economico corrispondente all'obbligo per lo stesso Stato di acquistare tale stadio, e concede allo stesso operatore economico un aiuto di Stato riconosciuto dalla Commissione europea compatibile con il mercato interno.**

**2) 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, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e la 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,**

**devono essere interpretate nel senso che:**

**non ostano all'applicazione, a titolo di un'eccezione di nullità sollevata dall'amministrazione aggiudicatrice, di una normativa nazionale ai sensi della quale un contratto concluso in violazione della normativa in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici è viziato da nullità assoluta *ex tunc*, a condizione che, nel caso di un appalto pubblico rientrante nell'ambito di applicazione materiale della direttiva 2014/24, la normativa che prevede una siffatta nullità rispetti il diritto dell'Unione, ivi compresi i principi generali di tale diritto.**

Firme