

**Causa C-669/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

8 dicembre 2020

**Giudice del rinvio:**

Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)

**Data della decisione di rinvio:**

10 novembre 2020

**Ricorrente:**

Veridos GmbH

**Resistenti:**

Ministro degli Interni della Repubblica di Bulgaria

Mühlbauer ID Services GmbH – S&amp;T

**Oggetto del procedimento principale**

Ricorso di annullamento avverso una decisione vertente sulla graduatoria dei partecipanti alla gara d'appalto e sull'aggiudicazione di un appalto pubblico per la progettazione, lo sviluppo e la gestione di un sistema di rilascio di documenti d'identità bulgari.

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Interpretazione dell'articolo 56 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, in prosieguo: la «direttiva 2014/24»), in combinato disposto con l'articolo 69 della stessa, e dell'articolo 38 della direttiva 2009/81/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009], relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti [di lavori, di forniture e di servizi] nei settori della difesa e della sicurezza

[da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE] (GU 2009, L 216, pag. 76, in prosieguo: la «direttiva 2009/81»), in combinato disposto con l'articolo 49 della medesima, nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), con riguardo alla portata del controllo giurisdizionale volto a stabilire se un'offerta presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico sia anormalmente bassa.

### Questioni pregiudiziali

Il giudice remittente sottopone le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 56 della direttiva [2014/24], in combinato disposto con il successivo articolo 69 o, rispettivamente, l'articolo 38 della direttiva [2009/81], in combinato disposto con il successivo articolo 49, debbano essere interpretati nel senso che, qualora un criterio stabilito dal diritto nazionale per la valutazione di un'offerta anormalmente bassa non sia oggettivamente applicabile, l'amministrazione aggiudicatrice non sia tenuta, in assenza di altro criterio dalla stessa stabilito e comunicato a priori, a verificare l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa.

2. Se l'articolo 56 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con il successivo articolo 69 o, rispettivamente, l'articolo 38 della direttiva 2009/81, in combinato disposto con il successivo articolo 49, debbano essere interpretati nel senso che l'amministrazione aggiudicatrice sia tenuta a verificare l'esistenza di offerte anormalmente basse solo in caso di sospetto concernente una qualsiasi delle offerte oppure, al contrario, se essa sia in ogni caso tenuta ad accertarsi della serietà delle offerte ricevute, fornendone relativa motivazione.

3. Se tale requisito trovi applicazione con riguardo all'amministrazione aggiudicatrice nel caso in cui, nell'ambito della procedura di aggiudicazione, siano state ricevute solamente due offerte.

4. Se l'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che la valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice in ordine all'assenza di sospetti inerenti l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa o, rispettivamente, la sua convinzione circa la serietà dell'offerta presentata dal partecipante alla gara d'appalto classificatosi primo in graduatoria siano soggette a sindacato giurisdizionale.

5. In caso di risposta affermativa alla precedente questione: se l'articolo 47 della [Carta] debba essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice la quale, in una procedura di aggiudicazione, non abbia proceduto alla verifica dell'eventuale esistenza di un'offerta anormalmente bassa, sia tenuta a giustificare e motivare l'assenza di sospetti concernenti l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa, vale a dire la serietà dell'offerta classificata prima in graduatoria».

## Legislazione e giurisprudenza dell'Unione europea

Il giudice remittente riporta le seguenti disposizioni: per estratto, i considerando 90 e 92, nonché gli articoli 56, paragrafo 1, e 69, paragrafo 1, della direttiva 2014/24;

per estratto, i considerando 15 e 64, l'articolo 38, paragrafo 1, e l'articolo 49, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2009/81.

Il giudice remittente si richiama alla seguente giurisprudenza:

- sentenza del 29 marzo 2012, SAG ELV Slovensko a.s., C-599/10, EU:C:2012:191, punti 25 e da 27 a 34;
- sentenza del 4 luglio 2017, European Dynamics Luxembourg SA, T-392/15, EU:T:2017:462, punti da 72 a 75, 80, 81, da 83 a 85 e da 87 a 90;
- sentenza del 28 gennaio 2016, Agriconsulting Europe SA, T-570/13, EU:T:2016:40 (confermata dalla sentenza del 19 ottobre 2017, Agriconsulting Europe SA, C-198/16 P, EU:C:2017:784, punti 55 e 71);
- sentenza del 18 dicembre 2014, Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, punti da 47 a 50;
- sentenza del 4 maggio 2017, Esaprojekt sp. z o.o., C-387/14, EU:C:2017:338, punto 36;
- sentenza del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 53, e
- sentenza del 20 settembre 2011, Evropaïki Dynamiki, T-461/08, EU:T:2011:494, punto 100.

Il giudice *a quo* riporta per estratto la pagina 10 di una comunicazione della Commissione dal titolo «Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE» (GU 2019, C 271, pag. 43), dedicata alle offerte anormalmente basse.

## Disposizioni nazionali

Zakon za obshtestvenite porachki (legge bulgara sugli appalti)

«Articolo 72

Offerte anormalmente vantaggiose

1. Ove l'offerta oggetto di valutazione, presentata da un partecipante alla gara d'appalto, sia più vantaggiosa del valore medio delle offerte degli altri partecipanti in misura superiore al 20% con riguardo al corrispettivo o al costo in base al

medesimo fattore di valutazione, l'amministrazione aggiudicatrice richiede una giustificazione scritta e dettagliata delle modalità con cui è stata formulata l'offerta, da presentarsi entro cinque giorni dal ricevimento dell'invito».

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Con decisione n. 5785Мпп-58 del 15 agosto 2019, il Vice Ministro degli Interni della Repubblica di Bulgaria avviava una procedura di appalto «ristretta» per «la progettazione, lo sviluppo e la gestione di un sistema per il rilascio di documenti d'identità bulgari della generazione 2019». L'avviso n. 158-363493 veniva pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2018/S).
- 2 Con decreto n. 5785Мпз-106 del 16 ottobre 2018 veniva istituita una commissione ausiliaria con il compito di procedere alla preselezione dei candidati, nonché all'esame e alla valutazione delle offerte e alla formazione della relativa graduatoria.
- 3 In esito a detta preselezione, veniva resa nota, con decisione n. 5785Мбп-40 del 3 luglio 2019, l'elenco dei candidati invitati a presentare offerte, segnatamente la Veridos GmbH e il consorzio Mühlbauer ID Services GmbH - S&T.
- 4 Successivamente alla valutazione delle offerte presentate, con decisione n. 5785-мпп-35 del Vice Ministro degli Interni della Repubblica di Bulgaria, del 29 aprile 2020, l'appalto pubblico veniva aggiudicato al consorzio Mühlbauer ID Services GmbH - S&T, mentre la Veridos GmbH si classificava seconda in graduatoria.
- 5 Avverso tale decisione la Veridos GmbH presentava un reclamo presso la Komisia za zashtita na konkurentsia (Autorità garante della concorrenza), che avviava il relativo procedimento con il numero K3K-308/2020.
- 6 Con decisione n. 510 del 25 giugno 2020, recante numero di ruolo K3K-308/2020, l'Autorità garante della concorrenza respingeva il reclamo della Veridos GmbH.
- 7 In data 13 luglio 2020, avverso la menzionata decisione dell'Autorità garante della concorrenza la Veridos GmbH proponeva ricorso di annullamento, per effetto del quale pende ora un procedimento dinanzi al giudice remittente, nel rispetto dei requisiti di protezione delle informazioni riservate.

### **Breve motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 8 La necessità di una domanda di pronuncia pregiudiziale si palesa, in concreto, nell'accertamento se l'amministrazione aggiudicatrice, alla luce dei principi del diritto dell'Unione (trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento), sia tenuta a valutare l'esistenza di un'offerta anormalmente vantaggiosa al fine di garantire un confronto oggettivo delle offerte e di stabilire, in condizioni di

effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa senza essere così anormalmente vantaggiosa da falsare la concorrenza.

- 9 Nel determinare il contesto normativo pertinente per la controversia, il giudice remittente osserva che, pur presentando l'appalto *de quo* elementi che ricadono nella sfera di applicazione della direttiva 2014/24, l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di indire un'unica gara d'appalto ai sensi della direttiva 2009/81. L'identico contenuto e la corrispondente funzione delle pertinenti disposizioni delle due direttive rendono necessaria, ad avviso del giudice remittente, un'interpretazione analogica.
- 10 La controversia verte esclusivamente sul potere del legislatore nazionale di disciplinare il criterio di valutazione di un'offerta anormalmente vantaggiosa, esercitato mediante l'adozione dell'articolo 72, paragrafo 1, della legge sugli appalti pubblici. Tale disposizione stabilisce un criterio per la valutazione di un'offerta anormalmente vantaggiosa, segnatamente la condizione che essa risulti «del 20% più vantaggiosa del valore medio delle offerte degli altri partecipanti alla gara in applicazione del medesimo fattore di valutazione». In tal modo, il legislatore richiede implicitamente che vengano presentate almeno tre offerte e che la valutazione di un'offerta venga effettuata sulla base del valore medio delle altre due.
- 11 Proprio in tale contesto va considerata la decisione dell'Autorità garante della concorrenza adottata in prime cure nella controversia *de qua*, secondo la quale la disposizione dell'articolo 72, paragrafo 1, della legge nazionale sugli appalti non troverebbe applicazione, essendo state presentate, nella specie, solo due offerte e non è possibile calcolare il valore medio previsto dal legislatore al fine di verificare se sussistano offerte anormalmente basse.
- 12 L'amministrazione aggiudicatrice nel procedimento principale – il Ministero degli Interni – non aveva elaborato né reso noto a priori un algoritmo per valutare e verificare l'esistenza di un'offerta anormalmente vantaggiosa, con la conseguenza che tale algoritmo deve essere valutato dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) alla luce del diritto dell'Unione, qualora possa assumersi fondatamente che gli articoli 56 e 69 della direttiva 2014/14 o, rispettivamente, gli articoli 38 e 49 della direttiva 2009/81 contengano una norma di condotta – vale a dire, un obbligo di valutazione – sufficientemente chiara e incondizionata.
- 13 In tal senso e in considerazione delle specifiche circostanze della controversia, la valutazione risulta a priori impossibile e non trovano applicazione le menzionate disposizioni del diritto dell'Unione.
- 14 La giurisprudenza della Corte e del Tribunale dell'Unione europea, nonché i procedimenti di impugnazione degli atti delle istituzioni dell'Unione nella qualità di amministrazioni aggiudicatrici, di cui il giudice remittente è a conoscenza, sono richiamati nelle sentenze menzionate nella sintesi *supra*. Il giudice remittente fa riferimento, in particolare, ai casi alla base delle seguenti sentenze:

## 15 Sentenza del 29 marzo 2012, SAG ELV Slovensko a.s., C-599/10:

- il legislatore dell’Unione ha inteso prescrivere all’amministrazione aggiudicatrice una verifica degli elementi costitutivi delle offerte anormalmente basse, imponendole a tale effetto l’obbligo di chiedere ai candidati di fornire le giustificazioni necessarie a provare la serietà di tali offerte (punto 28);
- l’articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2004/18 implica l’obbligo dell’amministrazione aggiudicatrice di formulare chiaramente la richiesta diretta ai candidati interessati al fine di rendere loro possibile giustificare pienamente e utilmente la serietà delle loro offerte (punto 31).
- l’articolo 55 della direttiva 2004/18, lungi dall’ostare a una disposizione nazionale che prevede, in sostanza, che, qualora il candidato proponga un prezzo anormalmente basso, l’amministrazione aggiudicatrice gli chieda per iscritto di chiarire la sua proposta di prezzo, esige la presenza di una siffatta disposizione nella normativa nazionale relativa agli appalti pubblici (punto 33).

## 16 Sentenza del 4 luglio 2017, European Dynamics Luxembourg SA, T-392/15:

- la questione se l’obbligo di motivazione sia stato rispettato deve, in linea di principio, essere valutata in base agli elementi d’informazione di cui disponevano le ricorrenti, al più tardi al momento della presentazione del ricorso. La motivazione non può essere espressa per la prima volta, ex post, dinanzi al giudice. Solo circostanze eccezionali possono giustificare la presa in considerazione da parte del giudice di elementi forniti in corso di causa (punto 74).
- il carattere anormalmente basso di un’offerta debba essere valutato in relazione alla composizione dell’offerta e rispetto alla prestazione di cui trattasi (punto 83).
- l’obbligo, per un’amministrazione aggiudicatrice, di verificare la serietà di un’offerta è subordinato alla previa sussistenza di dubbi quanto alla sua affidabilità, in quanto tale disposizione mira principalmente a consentire a un offerente di non essere escluso dal procedimento senza aver avuto la possibilità di giustificare il contenuto della sua offerta apparsa anormalmente bassa. È, quindi, solo in presenza di dubbi di tal genere che il comitato di valutazione è tenuto a chiedere opportune precisazioni sulla composizione dell’offerta, prima di respingerla, se del caso. Se, invece, un’offerta non appare anormalmente bassa ai sensi dell’articolo 158, paragrafo 4, del regolamento di applicazione, tale articolo non si applica (punto 85),
- in un primo tempo, l’amministrazione aggiudicatrice deve solamente stabilire se le offerte presentate contengano un indizio atto a destare il sospetto che esse potrebbero essere anormalmente basse. Tale è segnatamente il caso laddove il prezzo proposto in un’offerta presentata sia notevolmente inferiore a quello di altre offerte presentate o al prezzo corrente del mercato. Se le offerte presentate

non contengono un tale indizio e non appaiono quindi anormalmente basse, l'amministrazione aggiudicatrice può continuare la valutazione di tale offerta e la procedura di aggiudicazione dell'appalto (punto 88).

- Laddove sussistano, invece, indizi atti a destare il sospetto che un'offerta possa essere anormalmente bassa, l'amministrazione aggiudicatrice deve effettuare, in un secondo tempo, la verifica della composizione dell'offerta al fine di assicurarsi che quest'ultima non sia anormalmente bassa. Quando effettua tale verifica, l'amministrazione aggiudicatrice ha l'obbligo di dare all'offerente di tale offerta la possibilità d'indicare per quali motivi esso ritiene che la sua offerta non sia anormalmente bassa (punto 89).

17 Sentenza del 28 gennaio 2016, Agriconsulting Europe SA, T-570/13:

- l'amministrazione aggiudicatrice, nell'esaminare il carattere anormalmente basso di un'offerta, può prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti alla prestazione controversa (punto 55),
- Un contraddittorio effettivo, condotto in un momento utile della procedura di esame delle offerte, tra l'amministrazione aggiudicatrice e il concorrente, affinché quest'ultimo possa provare la serietà della sua offerta, costituisce un requisito fondamentale in materia di appalti pubblici (punto 71).

18 Sentenza del 18 dicembre 2014, Data Medical Service, C-568/13:

- Spetta agli Stati membri, e in particolare alle amministrazioni aggiudicatrici, stabilire le modalità di calcolo di una soglia di anomalia costitutiva di un'«offerta anormalmente bassa» (punto 49),
- il carattere anormalmente basso di un'offerta dev'essere valutato «rispetto alla prestazione». Pertanto, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti con riferimento alla prestazione di cui trattasi (punto 50).

19 Sentenza del 4 maggio 2017, Esaprojekt sp. z o.o., C-387/14, EU:C:2017:338:

- Le offerte devono essere soggette alle medesime condizioni per tutti gli offerenti; 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'onori, così da permettere a tutti gli offerenti di comprenderne l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo e anche all'autorità aggiudicatrice di essere in grado di verificare se le offerte degli offerenti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto (punto 36).

20 Il giudice remittente rileva che, nelle linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, la Commissione ha affermato che gli Stati membri sono liberi di definire norme o metodi nazionali da utilizzare per identificare le offerte sospettate di essere anormalmente basse, a condizione

che tali norme siano obiettive e non discriminatorie. Analogamente, nel caso in cui il diritto nazionale non abbia stabilito un metodo, i committenti pubblici possono definire metodi trasparenti e non discriminatori. La Commissione ha inoltre sottolineato che le offerte potrebbero risultare anormalmente basse in relazione ai parametri e ai criteri di aggiudicazione rilevanti. Ciò può avvenire, ad esempio, se il rapporto tra la qualità offerta e il prezzo sia sospetto. Da detta comunicazione risulta che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta per legge a richiedere un chiarimento del prezzo offerto.

- 21 L'orientamento delle considerazioni del giudice remittente in merito alla soluzione della controversia e delle possibili risposte alle questioni pregiudiziali è esposto *infra*.
- 22 In base al principio affermato dall'Administrativno-protsesualen kodeks (codice bulgaro di procedura amministrativa), il difetto di motivazione con riguardo all'attività decisionale dell'autorità amministrativa costituisce un vizio di procedura dell'atto amministrativo che preclude la possibilità di difendere i diritti e gli interessi delle persone interessate e un controllo giurisdizionale effettivo. Analogamente, la Corte e il Tribunale hanno fatto riferimento all'esistenza di corrispondenti principi nell'ambito dell'attività delle istituzioni dell'Unione (sentenze del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 53, e del 20 settembre 2011, Evropaïki Dynamiki, T-461/08, EU:T:2011:494, punto 100).
- 23 Tenuto conto dei fatti del caso in esame, va rilevato che l'amministrazione aggiudicatrice nazionale non dispone di alcun altro criterio di valutazione oltre a quello previsto dall'articolo 72 della legge nazionale sugli appalti pubblici.
- 24 La nozione di «valore medio» di cui all'articolo 72, paragrafo 1, della legge nazionale sugli appalti pubblici non è utilizzata come criterio dal diritto dell'Unione, ma è stata introdotta in piena autonomia dal legislatore nazionale e mira, quale sottocriterio, a chiarire la nozione di «offerta anormalmente bassa» ai sensi del diritto dell'Unione. Così il legislatore nazionale, in particolare, introduce implicitamente il requisito dell'esistenza di tre offerte.
- 25 L'articolo 56 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, l'articolo 38 della direttiva 2009/81, costituiscono, di per sé, un principio giuridico che richiede ulteriori precisazioni quanto al modo in cui esso è espresso e alle condizioni che devono ricorrere ai fini dell'ammissibilità di una deroga da esso o di una sua disapplicazione.
- 26 L'articolo 69 della direttiva 2014/24 utilizza la nozione di «offerta anormalmente bassa», il testo dell'articolo 49 della direttiva 2009/81 menziona le «offerte anormalmente basse», il che comporta un margine di discrezionalità nella scelta dei criteri di valutazione, sia a livello legislativo sia da parte dell'amministrazione aggiudicatrice interessata, purché il criterio sia oggettivo e reso noto a priori. La stessa legge nazionale sugli appalti pubblici istituisce una decisione vincolata, collegando la nozione di «offerta anormalmente vantaggiosa» al criterio del

«valore medio delle offerte» e quindi implicitamente anche al requisito delle tre offerte, sollevando così la questione se essa non impedisca o limiti significativamente la possibilità di realizzare gli obblighi e le finalità della direttiva.

- 27 Sebbene l'articolo 56 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, l'articolo 38 della direttiva 2009/81 abbiano la natura di un principio di diritto, dal testo dell'articolo 69 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, dell'articolo 49 della direttiva 2009/81 si evince nel contempo che la valutazione dell'esistenza di un'offerta anormalmente bassa diventa obbligatoria qualora le offerte appaiano anormalmente basse o suscitino l'impressione di essere anormalmente basse. Alla luce del tenore di tali disposizioni occorre interpretare se tale valutazione costituisca una facoltà soggettiva oppure se presenti sempre un carattere oggettivo e debba essere giustificata nella sua qualità di principio nell'ambito della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice sulla graduatoria dei partecipanti.
- 28 Occorre quindi chiarire, in via interpretativa, se tale requisito possa applicarsi nel solo caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice abbia l'intenzione di rifiutare un'offerta anormalmente bassa oppure se la valutazione dell'esistenza di un'offerta anormalmente bassa sia rilevante ai fini del legittimo svolgimento della procedura e, in quanto tale, trovi sempre applicazione. Ciò è tanto più vero alla luce della fattispecie in esame, in cui sono pervenute solo due offerte e la principale eccezione del partecipante classificatosi al secondo posto si fonda sull'esistenza di un'offerta anormalmente bassa.
- 29 Ci si chiede se diversamente, ove non abbia avuto luogo una valutazione dell'esistenza di un'offerta anormalmente bassa in conseguenza della presunta assenza di sospetti, l'amministrazione aggiudicatrice debba motivare nella decisione sulla graduatoria dei candidati, con riguardo all'offerta classificata al primo posto, l'assenza di sospetti circa l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa. In altre parole, la questione verte sul motivo per cui detta amministrazione ritenga che le offerte presentate siano serie ai sensi dell'articolo 69 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, dell'articolo 49 della direttiva 2009/81, cosicché la presunta assenza di sospetti possa essere sottoposta al controllo giurisdizionale.
- 30 L'esistenza di un criterio stabilito *ex lege* ma non applicabile nella pratica, e l'assenza di qualsiasi altro criterio reso noto a priori da utilizzare per identificare le offerte anormalmente basse, solleva la questione se l'amministrazione aggiudicatrice sia esonerata dall'obbligo di valutare l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa, benché la Corte abbia espressamente dichiarato nella propria giurisprudenza che l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi della serietà delle offerte presentate.
- 31 Ci si chiede, quindi, se l'amministrazione aggiudicatrice sia in ogni caso tenuta a motivare l'esistenza di un'offerta anormalmente bassa o possa sostenere la propria decisione sulla graduatoria dei candidati anche nell'ambito di un procedimento nel quale la decisione de qua venga impugnata dinanzi a un'autorità giurisdizionale,

sulla base di argomenti sostanziali sottoposti alla valutazione di quest'ultima. Tale questione dev'essere esaminata alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha costantemente affermato che la motivazione può essere fornita nell'ambito del procedimento di impugnazione dell'atto solo in casi eccezionali.

- 32 Ne consegue che l'assenza di una definizione della nozione di «offerta anormalmente bassa» nella direttiva, unitamente all'utilizzazione normativa della nozione di «apparire/suscitare l'impressione», con riguardo alle offerte dei partecipanti, stabilisce un presupposto per un diverso trattamento degli operatori economici da parte delle varie amministrazioni aggiudicatrici all'interno dell'Unione europea.
- 33 Dato che l'esistenza di un «dubbio» costituisce un elemento interno e soggettivo che rientra nell'attività cognitivo-analitica dell'amministrazione aggiudicatrice oppure dell'organismo ausiliario ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, per il giudice remittente sorge la questione se l'assenza di dubbi circa la serietà dell'offerta debba essere debitamente giustificata dall'amministrazione aggiudicatrice affinché possa essere sottoposta a un controllo giurisdizionale.
- 34 Come si evince dal loro contenuto, l'articolo 69 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, l'articolo 49 della direttiva 2009/81 hanno come destinataria l'amministrazione aggiudicatrice imponendole specifici obblighi in determinate circostanze. Per contro, l'articolo 56 della direttiva 2014/24 o, rispettivamente, l'articolo 38 della direttiva 2009/81 sono norme con finalità di protezione, vale a dire che mirano ad assicurare la legittimità nello svolgimento della procedura di appalto. Infatti, in linea di principio, l'amministrazione aggiudicatrice svolge, anzitutto, il ruolo di garante della legittimità ai sensi della direttiva.
- 35 Il requisito di un sindacato giurisdizionale effettivo esige, a sua volta, che tutti gli aspetti rilevanti del procedimento possano essere adeguatamente impugnati dalle parti, nonché valutati ed esaminati dall'autorità giurisdizionale.
- 36 A contrario, si dovrebbe presumere che l'assenza di dubbi circa la serietà di una determinata offerta costituisca una presunzione assoluta a favore dell'aggiudicatario implicitamente contenuta nella decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, senza che sia necessario motivare e giustificare l'atto al riguardo e senza possibilità di contestarla nell'ambito di un successivo controllo giurisdizionale. Tuttavia, nemmeno dalle disposizioni della direttiva e dalla giurisprudenza della Corte si trae necessariamente una conclusione di tal genere.
- 37 Le risposte alle questioni sintetizzate *supra* non derivano chiaramente dal pertinente fondamento normativo di diritto dell'Unione. In assenza di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea vertente su fattispecie analoghe, il giudice remittente sottopone alla Corte le questioni pregiudiziali indicate *supra*.