CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PEDRO CRUZ VILLALÓN presentate il 1º giugno 2010 [1]

I — Introduzione

1. L'Anotato Dikastirio di Cipro (Corte Suprema), nell'esercizio della sua giurisdizione di primo grado [2], chiede alla Corte di giustizia se dall'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665/CEE [3] si possa dedurre un diritto dell'autorità aggiudicatrice di un appalto pubblico di proporre un ricorso giurisdizionale contro una decisione di annullamento di una sua decisione, adottata dall'organo amministrativo responsabile del controllo delle procedure di ricorso.

II — Ambito normativo

A — *La direttiva 89/665*

2. Ai sensi dell'art. 1, n. 1,

«[g]li Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici disciplinati dalle direttive 71/305/CEE e 77/62/CEE, le decisioni prese dalle autorità aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile, secondo le condizioni previste negli articoli seguenti, in particolare l'articolo 2, paragrafo 7, in quanto tali decisioni hanno violato il diritto comunitario in materia di appalti pubblici o le norme nazionali che recepiscono tale diritto» [4].

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Avverso le decisioni di tale organo è proponibile ricorso dinanzi al plenum dello stesso organo.

3 — Direttiva del Consiglio 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 L 395, pag. 33).

4 — Norma redatta in conformità dell'art. 41 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1). Conformemente all'art. 33 della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 199, pag. 1), all'art. 36, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), nonché all'art. 82, secondo comma, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 31 marzo 2004, 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114), e secondo le tabelle di concordanza allegate alle citate direttive, i riferimenti alle direttive 71/305/CEE, 77/62/CEE e 92/50/CEE, di cui all'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 s'intendono fatti alla direttiva 2004/18.

3. L'art. 1, n. 3, si legge:

«Gli Stati membri garantiscono che le procedure di ricorso siano accessibili, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, per lo meno a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico di forniture o di lavori e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione denunciata. In particolare gli Stati membri possono esigere che la persona che desideri avvalersi di tale procedura abbia preventivamente informato l'amministrazione aggiudicatrice della pretesa violazione e della propria intenzione di presentare un ricorso».

4. A termini dell'art. 2, n. 8: [5]

«Se gli organi responsabili delle procedure di ricorso non sono organi giudiziari, le loro decisioni devono essere sempre motivate per iscritto. In questo caso inoltre devono essere adottate disposizioni mediante cui ogni misura presunta illegittima presa dall'organo di base competente oppure ogni presunta infrazione nell'esercizio dei poteri che gli sono conferiti possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale o di un ricorso presso un altro organo che sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 177 del trattato e che sia indipendente dalle autorità aggiudicatrici e dall'organo di base.

(...)».

B — *Il diritto cipriota*

5. Ai sensi dell'art. 146, n. 2, della Costituzione della Repubblica di Cipro, il ricorso giurisdizionale contro gli atti o le omissioni della pubblica amministrazione «può essere proposto da qualsiasi persona il cui interesse legittimo attuale, spettantegli in quanto individuo o membro di una comunità, sia toccato in modo diretto e pregiudizievole da tale decisione, atto od omissione».

6. La legge n. 101(I)/2003 sull'aggiudicazione degli appalti (forniture, lavori e servizi), nella versione modificata dalla legge n. 181(I)/2004, è stata adottata al fine di adeguare il diritto cipriota al diritto dell'Unione, tra cui anche la

5 — Con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 dicembre 2007, 2007/66/CE, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (GU L 335, pag. 31), non applicabile ad casum per ragioni cronologiche, la disposizione contenuta nell'art. 2, n. 8, viene trasferita, senza alterazioni sostanziali, al n. 9 della stessa disposizione, sostituendo, tuttavia, nella versione in lingua spagnola, il riferimento contenuto nell'art. 2, n. 8, all'«organo di base» con l'espressione più precisa di «organo di ricorso».

direttiva 89/665; a tal fine, l'art. 55 ha istituito l'Anatheoritiki Archi Prosforon (autorità di revisione degli appalti; in prosieguo: l'«autorità di revisione»), cui l'art. 56 ha attribuito la competenza di decidere sui «ricorsi gerarchici» proposti avverso le decisioni delle autorità aggiudicatrici. L'art. 60 di tale legge, come modificato dalla legge n. 181(I)/2004, stabilisce: «Se l'interessato ritiene ingiusta nei propri confronti la decisione dell'[autorità di revisione] ha il diritto di proporre ricorso all'Anotato Dikastirio conformemente all'art. 146 della Costituzione. Un ricorso all'Anotato Dikastirio ai sensi dell'art. 146 della Costituzione può parimenti essere proposto dall'autorità aggiudicatrice se la decisione dell'[autorità di revisione] viene ritenuta, con adeguata documentazione, illegittima da tale autorità».

7. Come si vedrà più avanti, tale disposizione è stata oggetto di una dichiarazione dell'Anotato Dikastirio particolarmente rilevante per il caso che ci occupa.

III — Fatti all'origine della causa principale e questione pregiudiziale

8. Nel giugno 2003 il Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (Ente Fognature di Nicosia; in prosieguo: il «Symvoulio») [6], in qualità di amministrazione aggiudicatrice, ha pubblicato un bando di gara per il progetto, la costruzione, la gestione e la manutenzione, per dieci anni, di uno stabilimento per il trattamento delle acque reflue nella località di Anthoupolis.

9. Tra i candidati preselezionati erano presenti i consorzi Degremont SA & Atlas Pantou Co Ltd (in prosieguo: la «Degremont») e WTE BAMAG.

10. Dopo la presentazione delle relative offerte, il Symvoulio ha comunicato alla Degremont la decisione di aggiudicare l'appalto al consorzio WTE BAMAG.

11. Avverso tale decisione, il 7 ottobre 2005 la Degremeont ha proposto ricorso dinanzi all'autorità di revisione, chiedendo, a titolo di misura cautelare, che non si desse esecuzione alla decisione del Symvoulio, dato che avrebbe comportato l'irreversibile aggiudicazione del contratto. L'udienza per la misura cautelare è stata fissata per il 13 ottobre 2005, però, poiché la mera presentazione della domanda di misure cautelari non dava luogo a sospensione (al momento dei fatti), il Symvoulio ha effettivamente attribuito l'appalto al Consorzio WTE BAMAG, prima che

6 — Come è emerso all'udienza, la circoscrizione territoriale del Symvoulio comprende l'area metropolitana di Nicosia ed è governata dal sindaco dell'omonimo Comune.

l'autorità di revisione decidesse sulla richiesta di sospensione.

12. Il 14 febbraio 2006 l'autorità di revisione ha statuito sul ricorso (nel merito), annullando la decisione del Symvoulio [7].

13. La società WTE BAMAG non ha proposto un ricorso giurisdizionale avverso tale decisione dinanzi all'Anotato Dikastirio. Al contrario, il Symvoulio [8] ha presentato un ricorso il 31 marzo de 2006, invocando, ai fini della propria legittimazione, l'art. 146, n. 2, della Costituzione e l'art. 60 della legge n. 101(I)/2003, sull'aggiudicazione degli appalti.

14. In attesa di decidere sul detto ricorso, il plenum dell'Anotato Dikastirio ha pronunciato la sentenza 10 dicembre 2007, nell'ambito di un altro ricorso [9] che opponeva le stesse parti. In tale sentenza l'Anotato Dikastirio ha dichiarato che il Symvoulio, quale amministrazione aggiudicatrice, non vantava un interesse legittimo per impugnare la decisione di annullamento dell'autorità di revisione, giacché, in sintesi 1) tale decisione fa parte di una procedura di aggiudicazione complessa, 2) l'autorità di revisione è un organo amministrativo di secondo grado (istanza superiore) rispetto al Symvoulio, ragione per cui una parte dell'amministrazione non potrebbe far valere un interesse legittimo contro un'altra parte dell'amministrazione, 3) le autorità aggiudicatrici agiscono nel pubblico interesse, ma non vantano interessi particolari, e 4) l'art. 60 della legge n. 101(I)/2003 non può conferire un diritto di ricorso all'amministrazione aggiudicatrice se tale diritto non le è riconosciuto dall'art. 146, n. 2, della Costituzione.

15. L'Anotato Dikastirio (nell'ambito del procedimento n. 629/2006), nell'esercizio della giurisdizione di primo grado, consapevole della giurisprudenza elaborata dal suo plenum e, dato che tale giurisprudenza non contiene un'analisi della normativa cipriota alla luce della direttiva 89/665, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale nei seguenti termini:

«In che misura l'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665/CEE riconosca alle autorità aggiudicatici il diritto di ricorso giurisdizionale contro le decisioni di annullamento degli organi responsabili delle procedure di ricorso qualora questi ultimi non siano organi giudiziari».

7 — Le parti intervenienti nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale omettono i motivi specifici che hanno portato l'autorità di revisione a revocare la decisione del Symvoulio.

8 — Dando luogo al ricorso iscritto a ruolo con il n. 629/2006.

9 — Iscritto a ruolo con il n. 106/2006.

IV — Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

16. L'ordinanza di rinvio è pervenuta nella cancelleria della Corte di giustizia il 22 dicembre 2008.

17. Il Symvoulio, il governo della Repubblica ceca e la Commissione chiedono alla Corte di giustizia di risolvere positivamente la questione posta dall'Anotato Dikastirio, nel senso che l'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665 riconosce il diritto delle autorità aggiudicatrici di proporre un ricorso giurisdizionale contro le decisioni degli organi responsabili delle procedure di ricorso.

18. Secondo l'autorità di revisione, la direttiva 89/665 conferisce tutela alle imprese ma non alle amministrazioni aggiudicatrici, che non possono essere considerate portatrici di un interesse individuale al fine di opporsi in sede di ricorso giurisdizionale agli organi responsabili del riesame delle sue decisioni.

19. All'udienza del 25 marzo 2010 erano presenti per svolgere osservazioni orali i rappresentanti del Symvoulio, dell'autorità di revisione nonché della Commissione.

V — Sul merito

20. Il rinvio pregiudiziale dell'Anotato Dikastirio pone la questione, inedita per la giurisprudenza della Corte di giustizia, relativa a se, in forza della direttiva 89/665, un'autorità aggiudicatrice debba vedersi riconoscere il diritto di impugnare le decisioni di un altro organo pubblico, cui è affidato il compito di riesaminare le decisioni della detta autorità, quando, fermo restando il carattere pubblico di entrambi gli organi, questi possiedono una diversa personalità giuridica, appartengono, inoltre, a diversi rami dell'amministrazione e, dal punto di vista funzionale, assolvono compiti diversi.

21. La risposta a tale questione richiede alcune considerazioni preliminari circa la struttura dei ricorsi previsti dalla direttiva 89/665, prima di procedere all'esame della portata del citato art. 2, n. 8, della direttiva medesima.

22. Già nel terzo «considerando» della direttiva si mette in luce che «l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza comunitaria rende necessario un aumento notevole delle garanzie di trasparenza e di non discriminazione e (…) occorre, affinché essa sia seguita da effetti concreti, che esistano mezzi di ricorso efficaci e rapidi in caso di violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscano tale diritto», dichiarazione, questa, che risulta

coerente con la disciplina «sostanziale» [10] intesa a coordinare a livello comunitario le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

23. Gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale nel mettere in atto il sistema dei mezzi di ricorso previsto dalla direttiva, la quale «stabilisce solamente i requisiti minimi che le procedure d'impugnazione previste dagli ordinamenti giuridici nazionali devono rispettare per garantire l'osservanza delle disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici» [11].

24. Ne deriva che, per citare solo un esempio, la direttiva non contiene alcuna disposizione che si riferisca specificamente alle modalità relative ai termini concernenti i ricorsi che la stessa mira ad istituire [12].

25. In particolare, e per quanto qui interessa, la direttiva si limita a garantire, nei termini suindicati, che le procedure di ricorso siano accessibili «per lo meno» a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione denunciata del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che hanno recepito tale diritto [13].

26. In ogni caso, il legislatore dell'Unione ha voluto che l'ultima istanza del controllo di legittimità in materia di appalti pubblici fosse costituita da un organo giurisdizionale [14], vuoi in maniera immediata, vale a dire quando l'istanza di ricorso sia direttamente un giudice, vuoi indirettamente, qualora spetti ai giudici conoscere di un ricorso avverso la decisione di un organo amministrativo di revisione, eventualmente istituito. Quest'ultimo caso rispecchia la situazione di Cipro, in cui la competenza a decidere le impugnazioni proposte contro gli atti del detto organo amministrativo appositamente creato (l'autorità di revisione) è attribuita all'Anotato Dikastirio (Suprema Corte).

10 — Che al momento comprende, fondamentalmente, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 31 marzo 2004, 2004/17/CE, 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 L 134, pag. 1) e la direttiva 2004/18.

11 — Sentenza 19 giugno 2003, causa C-315/01, GAT (Racc. pag. I-6351, punto 45), e ordinanza 4 ottobre 2007, causa C-492/06, Consorzio Elisoccorso San Raffaele (Racc. pag. I-8189, punto 21).

12 — A tenore delle sentenze 12 dicembre 2002, causa C-470/99, Universale-Bau e a. (Racc. pag. I-11617, punto 71), e 28 gennaio 2010, causa C-406/08, Uniplex (UK) (Racc. pag. I-817, punto 26), «[s]petta quindi all'ordinamento nazionale di ogni Stato membro definire le modalità relative al termine».

13 — Ordinanza cit. (punto 20).

14 — Nozione che, a tali effetti, comprende, non soltanto, l'organo giurisdizionale in quanto tale, come è concepito dal punto di vista organico in ciascuno Stato membro, e la cui tutela si ottiene attraverso un «ricorso giurisdizionale», ma anche da «un altro organo che sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 177 del trattato e che sia indipendente dalle autorità aggiudicatrici e dall'organo di base», giacché l'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665 permette altresì di affidare a tale organo l'esame dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'organo amministrativo responsabile delle procedure di ricorso.

27. Orbene, dal momento che la direttiva permette ad un'istanza intermedia di decidere sulla fondatezza dei ricorsi avverso le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice, è evidente che in tal modo la via di ricorso giurisdizionale, che deve necessariamente far seguito al primo mezzo di ricorso, può essere privata, in una certa misura, della propria ragion d'essere. Difatti, ciò che si controllerà in sede giurisdizionale è la correttezza della decisione dell'autorità amministrativa, confermando o annullando il relativo atto di aggiudicazione, su istanza dei soggetti che, a seconda dei casi, siano legittimati ad agire.

28. Tale considerazione evidenzia che la problematica sollevata con la presente questione pregiudiziale non sorgerebbe, per definizione, in relazione a quegli ordinamenti nazionali che abbiano scelto di non prevedere organi amministrativi di ricorso, ma che abbiano previsto unicamente e direttamente mezzi di ricorso giurisdizionali. In tale contesto, le autorità aggiudicatrici possono comparire solamente come parti convenute. Per contro, nel momento in cui viene proposto un ricorso giurisdizionale contro una decisione di annullamento dell'organo amministrativo di controllo, è possibile che, oltre alle imprese pregiudicate dal detto annullamento, si costituiscano in giudizio come ricorrenti anche le autorità aggiudicatrici.

29. È per tale motivo che, nel presente caso, il Symvoulio, forse nel tentativo di evitare un'eventuale azione di risarcimento per danni a suo carico, pretende un controllo giurisdizionale sulla decisione dell'autorità di revisione che ha annullato l'aggiudicazione di un appalto ad un determinato offerente.

30. Si dovrà pertanto stabilire se, sulla base di tale valutazione, si debba riconoscere il diritto di ricorso reclamato dal Symvoulio.

31. A mio giudizio, la legittimazione attiva dell'amministrazione aggiudicatrice ad impugnare in sede giurisdizionale un atto dell'organo amministrativo responsabile delle procedure di ricorso che ha annullato la sua decisione non è imposta né è deducibile dalla direttiva 89/665.

32. In primo luogo, già la lettura congiunta del settimo e dell'ottavo «considerando» non depone a favore di un'interpretazione secondo cui la previsione dell'accesso alle procedure di ricorso giurisdizionale da parte delle autorità aggiudicatrici costituirebbe un'esigenza contemplata dalla direttiva. Infatti, in tali «considerando» viene espressamente menzionato solo il ricorso delle imprese, con la precisazione che, se le imprese non avviano la procedura di ricorso, «ne deriva l'impossibilità di ovviare a determinate infrazioni».

33. In secondo luogo, l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665, enunciando la necessità di prevedere un ricorso efficace contro le decisioni delle autorità aggiudicatrici, riconosce precisamente la legittimazione passiva di queste ultime, senza che, da qualsiasi altra

disposizione della direttiva stessa, si possa dedurre una loro eventuale legittimazione attiva.

34. Infine, tale tesi, ben più restrittiva, sarebbe confermata dall'art. 1, n. 3, della direttiva, giacché la possibilità di proporre i relativi ricorsi deve essere garantita «per lo meno» a chiunque «abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico di forniture o di lavori e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione denunciata», formulazione che sembra lasciare aperta, quanto meno, la possibilità di escludere le autorità aggiudicatrici. Inoltre, tale disposizione non sembra riferirsi a tali autorità, giacché autorizza gli Stati membri ad esigere che la persona che desideri avvalersi di tale procedura, abbia previamente informato «l'amministrazione aggiudicatrice della pretesa violazione e della propria intenzione di presentare un ricorso».

35. È pur vero che, proseguendo nella lettura della direttiva fino all'art. 2, n. 8, si osserva l'utilizzo di un linguaggio più aperto, in cui, a differenza di altri passaggi, non compare un riferimento esplicito agli offerenti (cioè alle persone che abbiano interesse ad ottenere un contratto), sul quale sembra far leva il Symvoulio per far valere il diritto di ricorso in qualità di amministrazione aggiudicatrice.

36. Infatti, nel corso dell'udienza, operando un confronto tra l'art. 1, n. 3, e l'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665, il rappresentante del Symvoulio ha sostenuto che le dette disposizioni non sono in conflitto. Egli ha asserito che, mentre la seconda disposizione si riferisce al ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale (o ad un organo che abbia tale carattere ai sensi dell'art. 267 TFUE), la prima contempla altresì la possibilità di presentare ricorso dinanzi ad un organo responsabile non avente carattere giurisdizionale, il cui oggetto potrebbe essere solamente la decisione dell'autorità aggiudicatrice. La ragione di ciò è che sarebbe concettualmente esclusa l'allusione ad un ricorso proposto dall'amministrazione aggiudicatrice avverso una propria decisione, a differenza di quanto previsto dall'art. 2, n. 8.

37. Orbene, a mio giudizio, l'ambiguità presente nell'art. 2, n. 8, della direttiva non è tale da alterare le precedenti considerazioni. L'art. 2, n. 8, si limita a prevedere la possibilità che un primo organo amministrativo si occupi del ricorso, ponendo in ogni caso la condizione, nei termini già conosciuti, che in tali casi sia ammesso un ricorso giurisdizionale vero e proprio, dinanzi ad un organo che sia analogo ad un organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 267 TFUE, senza precisare nuovamente le persone legittimate a proporlo.

38. Infine, si deve respingere l'argomento addotto dal Symvoulio e condiviso dalla Commissione, secondo cui, non ammettendo la legittimazione attiva dell'autorità aggiudicatrice, verrebbe meno l'opportunità di realizzare un'applicazione diretta ed uniforme del diritto dell'Unione, in quanto si escluderebbe l'opportunità di proporre una questione pregiudiziale in casi come quello presente, in cui nessuna impresa ha impugnato la decisione della detta autorità in sede giurisdizionale.

39. Da un lato, l'eventuale ulteriore opportunità di procedere ad un chiarimento dell'Unione non può condizionare direttamente la disciplina della questione specifica della legittimazione, che rientra nella sfera dell'autonomia processuale degli Stati membri. Peraltro, ci si deve attendere che, in casi normali, siano gli stessi offerenti ad impugnare le decisioni di annullamento che siano considerate infondate, e che, di conseguenza, si produca l'opportunità di realizzare un rinvio pregiudiziale.

40. Comunque, a titolo di clausola di garanzia, la stessa direttiva, all'art. 3, mette a disposizione della Commissione «un meccanismo specifico» qualora essa ritenga che una violazione chiara e manifesta delle disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici sia stata commessa in una procedura di aggiudicazione di appalto. A tal fine, la disposizione in parola permette di adottare le misure adeguate per ottenere rapidamente la riparazione di qualsiasi presunta infrazione.

41. Le precedenti considerazioni mi permettono di concludere che la direttiva 89/665 non si pronuncia né direttamente né indirettamente sui mezzi di ricorso che devono essere messi a disposizione delle autorità aggiudicatrici. Ciò sarebbe sufficiente per dare una risposta negativa alla questione posta dall'Anotato Dikastirio. Tuttavia, a mio giudizio, tale conclusione dovrebbe essere corroborata da alcune considerazioni supplementari.

42. Il Symvoulio ha sostenuto, al punto 18 delle sue osservazioni, che la detta restrizione lo pregiudica seriamente, in quanto, da una parte, l'appalto verrebbe attribuito ad una persona giuridica diversa dall'offerente che tale organo considera il più adatto, e perché, dall'altra, non si può escludere che l'organo medesimo venga considerato responsabile per i danni risultanti da un'aggiudicazione successivamente annullata dall'autorità di revisione. E non si può certamente negare che il Symvoulio sia una persona giuridica di diritto pubblico, alla quale è attribuito l'esercizio di poteri amministrativi specifici per la gestione effettiva delle acque [15], nel cui ambito assume il ruolo di autorità aggiudicatrice, occupando

15 — Infatti, il Symvoulio rappresenta inoltre gli interessi della collettività ad una corretta gestione delle acque, compito che, come è stato confermato all'udienza, tale organo svolge interamente sotto la propria responsabilità, e che include la distribuzione e il trattamento delle acque, nell'area metropolitana di Nicosia, quindi oltre i confini territoriali di tale Comune.

una posizione comunque diversa da quella dell'autorità di revisione [16].

43. In tal senso, e poiché la Corte di giustizia non può pronunciarsi circa la collocazione organica del Symvoulio nel sistema cipriota né sul rapporto di questi con l'autorità di revisione [17], l'udienza è riuscita a chiarire che non appare convincente l'argomento dell'autorità di revisione secondo cui l'intervento dei detti due organi si sviluppa in seno ad una procedura di aggiudicazione unitaria, muovendo dalla premessa che, in realtà non si tratta di due organi indipendenti.

44. A tale tesi si opporrebbe, da un lato la logica del ricorso descritto all'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665, in quanto la pretesa degli offerenti che chiedono la revoca dell'aggiudicazione sarebbe fortemente pregiudicata qualora non si riconoscesse un determinato grado di indipendenza tra l'organo revisore e l'amministrazione aggiudicatrice. Siffatta valutazione è avallata dall'art. 2, n. 3, della direttiva 2007/66 che, nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di aggiudicazione di un appalto, allude a «un organo di prima istanza, che è indipendente dall'amministrazione».

45. Orbene, a prescindere da quanto finora esposto, si deve segnalare un ulteriore aspetto. Una volta constatato che la direttiva 89/665 non contiene alcun elemento che possa indicare la messa a disposizione di mezzi di ricorso per le amministrazioni aggiudicatrici, neppure relativamente alle decisioni di annullamento di un eventuale organo amministrativo di controllo, è chiaro che i pregiudizi asseriti dal Symvoulio, nei limiti in cui possono essere ritenuti giustificati, attengono solamente all'aspetto dell'autonomia processuale degli Stati membri, e che devono trovare una risposta nello stesso contesto dei rispettivi ordinamenti nazionali.

46. Rimarrebbe da svolgere, tuttavia, un'ultima considerazione finale, nel senso che l'autonomia processuale degli Stati membri, evidentemente, non è assoluta. Infatti, quando tale autonomia è esercitata nell'ambito del diritto dell'Unione, essa trova i propri limiti ultimi nei principi generali di tale ordinamento e, in particolare nel caso che ci occupa, sia

16 — Sulla scorta delle osservazioni svolte dalle parti intervenute nel presente procedimento pregiudiziale si deduce chiaramente che il Symvoulio costituisce un«autorità aggiudicatrice» e che l'autorità di revisione è «un organo di natura non giurisdizionale, responsabile delle procedure di ricorso», ragion per cui è sufficiente citare la direttiva 89/665 per giungere alla conclusione che entrambi i detti organi amministrativi, quanto meno dal punto di vista funzionale, svolgono funzioni diverse.

17 — Non è compito della Corte di giustizia esaminare il diritto nazionale, dal momento che il meccanismo pregiudiziale si basa su una netta separazione delle funzioni tra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte di giustizia, cui spetta unicamente pronunciarsi sull'interpretazione o, eventualmente, sulla validità di una norma dell'Unione, sulla base del contesto di fatto che le viene presentato dal giudice del rinvio; v. sentenze 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs (Racc. pag. I-2305, punto 16); 20 marzo 1997, causa C-352/95, Phytheron International (Racc. pag. I-1729, punto 11), e 16 luglio 1998, causa C-235/95, Dumon e Froment (Racc. pag. I-4531, punti 25-27).

nel valore dello «Stato di diritto» [18], che nel rispetto dei diritti fondamentali, compreso, in special modo, il diritto di ricorso ai sensi dell'art. 47 della Carta [19].

47. Orbene, ai fini del presente caso, è sufficiente osservare che la qualità di persone giuridiche di diritto pubblico delle dette autorità aggiudicatrici rende ancora più problematica, per tali enti, la possibilità di avvalersi dell'art. 47 della Carta [20] che, peraltro, non è stata esplicitamente invocata nel presente procedimento.

48. Infine, risulta ancor più arduo, nella specie, riuscire a dedurre la legittimazione attiva dell'amministrazione aggiudicatrice dal valore dello Stato di diritto. È certamente indubbio che un'articolazione equilibrata dei procedimenti si accompagna all'immagine dello Stato di diritto e che, da tale prospettiva, può risultare soprendente il fatto che l'autorità aggiudicatrice si veda negato l'accesso al ricorso giurisdizionale nel caso in cui una sua decisione di aggiudicazione sia stata annullata da un organo amministrativo.

49. Ciononostante, in proposito, non si deve ignorare che, in primo luogo, sono anzitutto le imprese partecipanti cui era stato aggiudicato l'appalto, successivamente annullato, i soggetti che, se del caso, risultano naturalmente abilitati — se così si può dire —, ad impugnare in sede giurisdizionale la decisione di annullamento, nell'esercizio di una legittimazione attiva che, evidentemente, non è mai stata messa in discussione.

50. D'altra parte è importante ricordare che, ai sensi dell'art. 2, n. 7, della direttiva 89/665, gli Stati membri «fanno sì che le decisioni prese dagli organi responsabili delle procedure di ricorso possano essere attuate in maniera efficace». Tale disposizione non fa distinzione tra organi giurisdizionali e non giurisdizionali, ragione per cui l'obbligo di ottimizzare l'attuazione delle procedure non può essere disatteso oltre il minimo indispensabile, prolungando le controversie e l'incertezza giuridica in misura maggiore rispetto a quanto prevede la direttiva.

18 — L'art. 2 TUE considera lo «Stato di diritto» un «valore» comune agli Stati membri; per contro, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), nella versione del 12 dicembre 2007, adattata a Strasburgo (GU C 303, pag. 1; in prosieguo: la «Carta») si riferisce allo stesso come ad un «principio». L'art. 19, n. 1, secondo comma, TUE prevede, quanto ad esso, che «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

19 — Sentenze 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 18), e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood (Racc. pag. I-7411, punti 65 e segg.)

20 — L'art. 34 della Convenzione di Roma osta alla possibilità che gli enti pubblici invochino i diritti che sono loro riconosciuti dinanzi alla Corte europea dei diritti umani; ciononostante, la Corte di Strasburgo ha esteso, a talune condizioni, la tutela conferita dall'art. 6, n. 1, della CEDU a determinate persone giuridiche di diritto pubblico: per esempio, nella sentenza 9 dicembre 1994, Les Saints Monastères contro Grecia, serie A n. 301 A, pagg. 34-35, punto 49, sempreché tali enti non esercitino prerogative dei pubblici poteri, il che, ovviamente, non è il caso del Symvoulio.

51. Le precedenti considerazioni dovrebbero bastare, a mio giudizio, per ritenere che, nella specie, la restrizione della legittimazione attiva dell'amministrazione aggiudicatrice risulti proporzionata in un'ottica tanto ampia come, senza dubbio, quella del valore dello Stato di diritto. Pertanto, per concludere, neppure da quest'ultimo argomento si può dedurre che l'autonomia processuale, esercitata dallo Stato membro interessato nell'ambito della direttiva 89/665, abbia comportato una violazione dei principi generali del diritto dell'Unione, dei valori o dei diritti fondamentali proclamati da quest'ultimo.

VI — Conclusione

52. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di giustizia di risolvere la presente questione pregiudiziale dichiarando che:

«L'art. 2, n. 8, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, non osta ad un'interpretazione in base alla quale venga impedito ad un'autorità aggiudicatrice l'esercizio del diritto di ricorso giurisdizionale avverso una decisione dell'organo amministrativo responsabile delle procedure di ricorso che ha annullato una sua decisione».