SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
9 settembre 1999 *

Nel procedimento C-108/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nella causa dinanzi ad esso pendente tra

RI.SAN. Srl

e

Comune di Ischia,

Italia Lavoro SpA, già GEPI SpA,

Ischia Ambiente SpA,

domanda vertente sull'interpretazione degli art. 55 e 90, n. 2, del Trattato CE (divenuti artt. 45 CE e 86, n. 2, CE),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, P. Jann (relatore), C. Gulmann, D.A.O. Edward e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il Comune di Ischia dall'avv. Roberto Montemurro, del foro di Napoli;

— per la Italia Lavoro SpA dagli avv.ti Francesco Castiello e Giuseppe Ricapito, del foro di Roma;

— per il governo italiano dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato;

— per la Commissione delle Comunità europee dal signor Michel Nolin e dalla signora Laura Pignataro, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della RI.SAN. Srl, rappresentata dall'avv. Arcangelo d'Avino, del foro di Napoli, della Italia Lavoro SpA, rappresentata dagli avv.ti Antonio Tizzano e Francesco Sciaudone, del foro di Napoli, della Ischia Ambiente SpA, rappresentata dall'avv. L. Bruno Molinaro, del foro di Napoli,

del governo italiano, rappresentato dal signor Pier Giorgio Ferri, e della Commissione, rappresentata dal signor Michel Nolin e dalla signora Laura Pignataro, all'udienza del 4 febbraio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 19 novembre - 11 dicembre 1997, pervenuta in cancelleria il 9 aprile 1998, il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 55 e 90, n. 2, del Trattato CE (divenuti artt. 45 CE e 86, n. 2, CE).

2 Tali questioni sono state proposte nell'ambito di una controversia tra la RI.SAN. Srl (in prosieguo: la «RI.SAN.»), da un lato, e il Comune di Ischia, la Italia Lavoro SpA (in prosieguo: la «Italia Lavoro»), ex GEPI SpA (in prosieguo: la «GEPI»), e la Ischia Ambiente SpA (in prosieguo: la «Ischia Ambiente»), dall'altro, a proposito dell'organizzazione da parte del Comune del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani.

La normativa nazionale

3 L'art. 22, n. 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, relativa all'ordinamento delle autonomie locali (GURI n. 135 del 12 giugno 1990), stabilisce che i comuni e le province possono avvalersi, per lo svolgimento dei servizi pubblici locali attribuiti dalla legge alla loro competenza, delle seguenti forme di gestione:

«a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;

b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati».

4 L'art. 4, n. 6, della legge 29 marzo 1995, n. 95, relativa alle società miste di servizi pubblici (GURI n. 77 del 1° aprile 1995), che modifica il decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26 (GURI n. 26 del 31 gennaio 1995), dispone quanto segue:

«Al fine di favorire l'occupazione o la rioccupazione di lavoratori, i comuni e le province sono autorizzati a costituire società per azioni con la GEPI SpA, anche per la gestione di servizi pubblici locali».

5 A termini dell'art. 4, n. 8, della stessa legge «le partecipazioni azionarie detenute dalla GEPI SpA nelle società di cui al presente articolo, sono cedute entro il termine di cinque anni mediante gara pubblica».

6 La GEPI è una società finanziaria costituita ai sensi dell'art. 5 della legge 22 marzo 1971, n. 184 (GURI n. 105 del 28 aprile 1971). Essa ha lo scopo di concorrere al mantenimento e all'accrescimento dei livelli occupazionali. Il suo capitale è integralmente posseduto dal Ministero del Tesoro.

Fatti e causa a qua

7 Con delibera del Consiglio comunale 19 marzo 1996 il Comune di Ischia ha costituito una società per azioni a capitale misto, ai sensi dell'art. 22, n. 3, lett. e), della legge n. 142/90, per la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Ai sensi dell'art. 4, n. 6, della legge n. 95/95 il capitale di tale società era detenuto per il 51% dal Comune e per il 49% dalla GEPI. Con delibera 7 novembre 1996 il Consiglio comunale ha affidato alla detta società, la Ischia Ambiente, il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani cui prima aveva provveduto la RI.SAN. Srl, titolare di un contratto con scadenza il 4 gennaio 1997.

8 Con due ricorsi la RI.SAN. ha impugnato le dette delibere del Consiglio comunale deducendo, in particolare, che la scelta del socio privato avrebbe dovuto costituire oggetto di una procedura di gara pubblica e che il servizio di raccolta dei rifiuti avrebbe altresì dovuto essere attribuito in esito a tale procedura.

9 Il giudice a quo ha espresso dubbi sulla compatibilità con il diritto comunitario, e in particolare con i principi della libera prestazione dei servizi e della libera concorrenza, dell'art. 4, n. 6, della legge n. 95/95, che consente ad un ente locale di scegliere la GEPI come socio per la gestione di servizi pubblici locali senza prima procedere ad una gara pubblica.

10 Esso ha invece ritenuto che la 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), sia irrilevante per la definizione della lite, dato che questa riguarda l'attribuzione non già di un appalto pubblico di servizi, bensì di una concessione di servizio pubblico.

11 Alla luce di quanto sopra il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la previsione dell'art. 55 del Trattato (applicabile anche al settore dei servizi in virtù del richiamo operato dal successivo art. 66), in base alla quale "sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri", debba interpretarsi in senso sufficientemente ampio da ricomprendervi le attività della GEPI S.p.A. (poi Itainvest S.p.A.) di partecipazione a società miste degli enti locali per la gestione di servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 4, comma 6, della legge 29 marzo 1995, n. 95 (di conversione, con modifiche, del decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26), allorquando tale partecipazione si connoti del fine di "favorire l'occupazione o la rioccupa-

zione di lavoratori" già adibiti al servizio della cui gestione si tratta, tenendo conto dell'art. 5 della legge 22 marzo 1971, n. 184, istitutivo della GEPI S.p.A., che assegna alla GEPI medesima il compito di "concorrere al mantenimento e all'accrescimento dei livelli di occupazione compromessi da difficoltà transitorie, atti a comprovare la concreta possibilità del risanamento delle imprese interessate", nelle forme ivi specificate;

2) se, alla stregua della surrichiamata normativa disciplinante la GEPI S.p.A. (poi Itainvest S.p.A.), possa ritenersi applicabile alla fattispecie in esame la deroga di cui all'art. 90, comma 2, del Trattato, ai sensi del quale "le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata" ».

Sull'oggetto della domanda pregiudiziale

12 Il Comune di Ischia, la Italia Lavoro, la Ischia Ambiente, il governo italiano e la Commissione hanno presentato osservazioni relative alla questione se la procedura di scelta dell'ente incaricato della raccolta dei rifiuti possa rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 92/50.

13 Tale direttiva si applica all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, che sono definiti, nell'art. 1, lett. a), come contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice.

14 Il giudice a quo ha però escluso espressamente la pertinenza della direttiva 92/50, poiché nella fattispecie si tratta non già di un appalto pubblico di servizi, bensì di una concessione di servizio pubblico.

15 Invero, la definizione della nozione di concessione di servizio pubblico ai sensi della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e la questione se una concessione del genere sia esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 92/50 rientrano nel diritto comunitario. Siffatte questioni possono quindi costituire oggetto di un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, se un giudice nazionale ritiene che una pronuncia su una di esse sia necessaria per consentirgli di emanare la sua sentenza.

16 Tuttavia, anche ammettendo che la direttiva 92/50 sia pertinente per la soluzione della causa a qua, contrariamente a quanto considerato in proposito dal giudice a quo, occorre rilevare che la decisione di quest'ultimo e le questioni proposte vertono solo su talune disposizioni del Trattato e che il giudice a quo non ha fornito i dati fattuali che sarebbero necessari perché la Corte possa pronunciarsi sull'interpretazione della detta direttiva.

17 Ciò considerato, la Corte deve limitare la sua soluzione alle sole disposizioni del Trattato espressamente richiamate nelle questioni pregiudiziali.

La prima questione pregiudiziale

18 Con la prima questione il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 55 del Trattato debba interpretarsi nel senso che consente ad un comune di scegliere, senza esperire previamente una gara d'appalto, una società finanziaria come socio in una società a prevalente capitale pubblico locale avente ad oggetto la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani.

19 A questo proposito si deve osservare che l'applicazione dell'art. 55 del Trattato, letto, se del caso, congiuntamente all'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE), presuppone, in quanto tali articoli costituiscono una deroga alle

norme del Trattato relative, rispettivamente, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, che queste norme siano in via di principio applicabili.

20 Secondo la valutazione del giudice a quo, di cui la Corte non è in grado di accertare l'esattezza, la causa a qua riguarda la stipulazione di un contratto di appalto pubblico di servizi. Questo rilievo non esclude tuttavia che le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione, che impongono in particolare agli Stati membri degli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza nei confronti degli operatori economici di altri Stati membri, possano essere pertinenti.

21 Risulta però dal fascicolo di causa che la RI.SAN., che contesta la legittimità della scelta operata dal Comune, ha sede in Italia e non opera sul mercato italiano avvalendosi della libertà di stabilimento o della libertà di prestare servizi.

22 Una situazione del genere non presenta dunque alcun nesso con una delle situazioni considerate dal diritto comunitario nel settore della libera circolazione delle persone e dei servizi.

23 La prima questione va quindi risolta nel senso che l'art. 55 del Trattato non si applica in una situazione come quella oggetto della causa a qua, i cui elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro e che pertanto non

presenta alcun nesso con una delle situazioni considerate dal diritto comunitario nel settore della libera circolazione delle persone e dei servizi.

Sulla seconda questione

24 Con la seconda questione il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 90, n. 2, del Trattato debba interpretarsi nel senso che consente ad un comune di scegliere, senza esperire previamente una gara d'appalto, una società finanziaria come socio in una società a prevalente capitale pubblico locale avente ad oggetto la gestione del servizio della raccolta dei rifiuti solidi urbani.

25 Occorre ricordare che l'art. 90, n. 2, costituisce una deroga alle norme del Trattato, in particolare alle norme in materia di concorrenza, di cui presuppone quindi l'applicazione.

26 Ora, come è stato rilevato nei punti 19-22 di questa sentenza, le disposizioni relative alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi non si applicano in una situazione come quella di cui alla causa a qua. Peraltro né l'ordinanza di rinvio né le osservazioni scritte forniscono alla Corte gli elementi di fatto e di diritto che le consentirebbero di interpretare le altre norme del Trattato, in particolare le norme in materia di concorrenza, relativamente alla situazione creata dalla scelta, senza previa gara d'appalto, della GEPI in qualità di socio in una società a prevalente capitale pubblico locale avente ad oggetto la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani.

27 Di conseguenza la Corte non è in grado di fornire una soluzione utile alla seconda questione.

Sulle spese

28 Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale amministrativo regionale della Campania con ordinanza 19 novembre - 11 dicembre 1997, dichiara:

L'art. 55 del Trattato CE (divenuto art. 45 CE) non si applica in una situazione come quella oggetto della causa a qua, i cui elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro e che pertanto non presenta alcun nesso con una delle situazioni considerate dal diritto comunitario nel settore della libera circolazione delle persone e dei servizi.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 settembre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J.-P. Puissochet