SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

26 aprile 2007 *

Nella causa C-195/04,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 29 aprile 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Huttunen e K. Wiedner, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalle sig.re T. Pynnä e E. Bygglin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

* Lingua processuale: il finlandese.

convenuta,

sostenuta da:

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dalla sig.ra A. Tiemann e dal sig. M. Lumma, in qualità di agenti,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e C.M. Wissels nonché dal sig. P. van Ginneken, in qualità di agenti,

intervenienti,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen, P. Kūris, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore) e dal sig. G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 giugno 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 gennaio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee ha chiesto alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Finlandia, permettendo alla Senaatti-kiinteistöt (precedentemente denominata Valtion kiinteistölaitos), autorità responsabile della gestione degli immobili dell'amministrazione finlandese, di violare, nell'ambito di un

contratto relativo ad attrezzature per la ristorazione collettiva, principi fondamentali del Trattato CE e, in particolare, il principio di non discriminazione, che comprende l'obbligo di trasparenza, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 28 CE.

Fatti e fase precontenziosa del procedimento

2 Nel marzo 1998, la Senaatti-kiinteistöt, nell'ambito di una procedura d'aggiudicazione ristretta, ha pubblicato sia nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* sia nella *Virallinen lehti* (*Gazzetta ufficiale della Repubblica di Finlandia*) un bando di gara relativo ad un appalto pubblico concernente lavori relativi alla ristrutturazione e alla modifica dei locali dell'amministrazione regionale di Turku (in prosieguo: il «bando di gara iniziale»).

3 Tale appalto era suddiviso in lotti, il cui valore individuale variava da FIM 1 000 000 a FIM 22 000 000. Le offerte potevano avere per oggetto un lotto, più lotti o la totalità di questi ultimi. Uno dei lotti in questione riguardava la fornitura e l'installazione di attrezzature per la ristorazione collettiva destinate alla cucina del ristorante dell'amministrazione di cui trattasi.

4 Le parti dissentono in merito alla questione se, in tale fase della procedura d'aggiudicazione, sia stata presentata un'offerta all'amministrazione aggiudicatrice relativamente al lotto in parola. Secondo la Repubblica di Finlandia, sarebbe stata presentata una sola offerta da parte della società Kopal Markkinointi Oy, mentre, secondo la Commissione, ciò non si sarebbe verificato.

5 All'inizio del 2000, l'amministrazione aggiudicatrice si è rivolta direttamente a quattro imprese, invitandole a presentare offerte per la fornitura ed installazione di attrezzature per la ristorazione collettiva.

6 Con lettera del 14 febbraio 2000, l'amministrazione aggiudicatrice ha informato le destinatarie di quest'ultima che, a causa dei prezzi troppo elevati delle offerte ricevute, aveva deciso di rifiutare la totalità di tali offerte. La Repubblica di Finlandia e la Commissione sono in disaccordo sul punto se la detta lettera sia stata indirizzata a tutte le imprese che avevano presentato offerte relative alla fornitura e all'installazione di attrezzature per la ristorazione collettiva nell'ambito del bando di gara iniziale.

7 Nella lettera di cui trattasi, l'amministrazione aggiudicatrice ha indicato altresì di aver incaricato la società Amica Ravintolat Oy, locataria del ristorante dell'amministrazione regionale di Turku, di procedere, per conto della detta amministrazione ed entro il limite dell'importo massimo di FIM 1 050 000, ad acquistare attrezzature per la ristorazione collettiva, invitando le destinatarie della lettera in questione a presentare le loro offerte direttamente a tale società.

8 L'Amica Ravintolat Oy avrebbe infine acquistato le attrezzature in parola dalla società Hackman-Metos Oy.

9 A seguito di un reclamo relativo alla regolarità della procedura adottata dalla Senaatti-kiinteistöt, in data 17 luglio 2002 la Commissione ha inviato una lettera di messa in mora alla Repubblica di Finlandia, invitandola a presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi a decorrere dalla ricezione di tale lettera.

10 Le autorità finlandesi hanno risposto a detta lettera di messa in mora con una comunicazione scritta in data 3 settembre 2002.

11 La Commissione, ritenendo che la Repubblica di Finlandia fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 28 CE, il 19 dicembre 2002 le ha inviato un parere motivato, invitandola ad adottare le misure necessarie per conformarsi a detto parere entro due mesi dalla notifica del parere stesso.

12 Con lettera del 12 febbraio 2003, le autorità finlandesi hanno contestato l'inadempimento addebitato dalla Commissione sostenendo che, nel caso di specie, sia l'art. 28 CE sia il principio di non discriminazione e l'obbligo di trasparenza che ne discende sarebbero stati rispettati.

13 Non convinta dalle spiegazioni fornite dalle autorità finlandesi, la Commissione ha deciso di proporre il ricorso in esame.

14 Con ordinanza del presidente della Corte 14 ottobre 2004, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania e il Regno dei Paesi Bassi sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Finlandia.

Sulla ricevibilità del ricorso

15 La Repubblica di Finlandia sostiene che il ricorso della Commissione è irricevibile.

16 Secondo tale Stato membro, infatti, il parere motivato non verte sulle stesse censure formulate nel ricorso. Così, nel parere in questione, la Commissione avrebbe affermato che l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe dovuto provvedere a fornire una pubblicità sufficiente, e che l'inadempimento addebitato risulterebbe dalla circostanza che la locataria del ristorante dell'amministrazione regionale di Turku, in qualità di rappresentante di tale amministrazione, ha stipulato il contratto relativo alla fornitura di attrezzature per la ristorazione collettiva, quando invece, nel ricorso, la Commissione avrebbe fatto valere che l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe dovuto organizzare una gara d'appalto, e che l'inadempimento deriva dal fatto che il bando di gara iniziale era rimasto senza esito e che, in seguito, l'appalto in questione non era stato oggetto di un bando di gara pubblicato.

17 In tal modo, la Commissione avrebbe ampliato l'oggetto della controversia rispetto a come era stato definito nell'ambito del procedimento precontenzioso.

18 A tale riguardo giova ricordare che, anche se l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 226 CE è definito dal procedimento precontenzioso previsto in tale disposizione e, di conseguenza, il parere motivato della Commissione e il ricorso devono fondarsi sulle stesse censure, ciò non significa tuttavia che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza nella loro formulazione, se l'oggetto della

controversia non è stato ampliato o modificato ma, al contrario, semplicemente ridotto (sentenze 12 giugno 2003, causa C-229/00, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-5727, punti 44 e 46; 14 luglio 2005, causa C-433/03, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6985, punto 28, e 30 gennaio 2007, causa C-150/04, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-1169, punto 67). La Commissione, quindi, può precisare i suoi addebiti iniziali nel ricorso, a condizione, tuttavia, che non modifichi l'oggetto della controversia (sentenze 11 settembre 2001, causa C-67/99, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5757, punto 23; 12 ottobre 2004, causa C-328/02, Commissione/Grecia, non pubblicata nella Raccolta, punto 32, e 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 38).

19 Orbene, è giocoforza constatare che, nel caso di specie, la Commissione non ha ampliato o modificato e nemmeno ridotto l'oggetto della controversia, quale definito nel parere motivato del 19 dicembre 2002.

20 Non solo risulta, infatti, dal tenore delle conclusioni del parere motivato e dal ricorso della Commissione, la cui formulazione è quasi identica, che questi ultimi sono fondati sulle stesse censure, ma appare altresì che, facendo valere, nel ricorso, che l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe dovuto organizzare una gara d'appalto, la Commissione ha semplicemente precisato l'addebito inizialmente esposto nel parere motivato, e cioè che l'appalto relativo alla fornitura di attrezzature per la ristorazione collettiva destinate all'amministrazione regionale di Turku avrebbe dovuto essere oggetto di una pubblicità sufficiente.

21 La Corte, tuttavia, può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti previsti dall'art. 226 CE per la proposizione di un ricorso per inadempimento (sentenze

31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-2353, punto 8; 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-305, punto 8, e 4 maggio 2006, causa C-98/04, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-4003, punto 16).

22 A tal proposito va ricordato che dall'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte e dalla giurisprudenza ad esso relativa emerge che il ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi e che tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali un ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso (sentenze 9 gennaio 2003, causa C-178/00, Italia/Commissione, Racc. pag. I-303, punto 6; 14 ottobre 2004, causa C-55/03, Commissione/Spagna, non pubblicata nella Raccolta, punto 23, e 15 settembre 2005, causa C-199/03, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-8027, punto 50) e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (sentenze 20 novembre 2003, causa C-296/01, Commissione/Francia, Racc. pag. I-13909, punto 121, e 15 giugno 2006, causa C-255/04, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5251, punto 24).

23 Orbene, nel caso di specie, il ricorso della Commissione non soddisfa tali esigenze.

24 Con il proprio ricorso, la Commissione chiede che sia dichiarato che la Repubblica di Finlandia, dal momento che la Senaatti-kiinteistöt, nell'ambito di un contratto

relativo ad attrezzature per la ristorazione collettiva, avrebbe violato principi fondamentali del Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione, che comprende l'obbligo di trasparenza, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 28 CE.

25 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, le conclusioni del ricorso, così come sono state formulate, sono equivoche e non consentono di identificare in modo chiaro e preciso quanto la Commissione addebita alla Repubblica di Finlandia, poiché dette conclusioni prendono in considerazione, al tempo stesso, l'art. 28 CE, principi fondamentali del Trattato, il principio di non discriminazione e l'obbligo di trasparenza.

26 Peraltro, anche ritenendo il ricorso della Commissione diretto a far dichiarare una violazione dell'art. 28 CE, né le conclusioni del ricorso né il tenore stesso di quest'ultimo indicano con chiarezza e precisione il provvedimento che, nel caso di specie, costituirebbe una restrizione quantitativa all'importazione o una misura di effetto equivalente ai sensi di tale articolo.

27 La Commissione, infatti, si limita a contestare la condotta dell'amministrazione aggiudicatrice «nell'ambito di un contratto relativo ad attrezzature per la ristorazione collettiva».

28 Inoltre, la Commissione in nessun momento del procedimento è stata in grado di esporre in modo coerente e preciso gli elementi di fatto su cui si basano le censure che invoca a sostegno del suo ricorso.

29 Così, nel suo ricorso, detta istituzione non fornisce alcuna indicazione precisa relativamente al bando di gara iniziale, limitandosi unicamente ad osservare che quest'ultimo «non ha avuto esito relativamente all'acquisto di attrezzature per la ristorazione collettiva».

30 A tale riguardo, né il testo del ricorso né le risposte della Commissione ai quesiti posti dalla Corte nel corso dell'udienza consentono di stabilire con certezza se, nell'ambito del bando di gara di cui trattasi, sia stata sottoposta all'amministrazione aggiudicatrice un'offerta relativa alla fornitura e all'installazione di attrezzature per la ristorazione collettiva.

31 Analogamente, nella sua replica, la Commissione afferma, senza peraltro darne prova, che, da un lato, almeno una delle imprese che avevano presentato siffatta offerta non era compresa fra le quattro imprese contattate dall'amministrazione aggiudicatrice nel 2000 e che, dall'altro, il lotto relativo alla fornitura e all'installazione di attrezzature per la ristorazione collettiva parte dell'appalto prospettato nell'ambito del bando di gara iniziale non aveva il medesimo oggetto dell'appalto in seguito al quale erano stati presi i contatti nel corso dello stesso anno.

32 Alla luce di ciò, la Corte non ha a disposizione elementi sufficienti che le consentano di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto comunitario contestata alla Repubblica di Finlandia e quindi di verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto dalla Commissione (v., in questo senso, sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 18).

33 Di conseguenza, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

34 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Finlandia ne ha fatto domanda e il ricorso presentato dalla Commissione è stato dichiarato irricevibile, quest'ultima, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Firme