SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

11 ottobre 2007 *

Nella causa C-237/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 30 maggio 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia e dal sig. X. Lewis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. G. Kanellopoulos e dalla sig.ra S. Charitaki, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, dai sigg. G. Arestis, L. Bay Larsen, R. Schintgen e P. Kūris, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 settembre 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 febbraio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, a causa della pratica seguita dalle competenti autorità all'atto dei lavori di compilazione e di raccolta delle domande e delle dichiarazioni dei produttori di cereali e altro nell'ambito del Sistema integrato di gestione e di controllo per l'anno 2001, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni 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), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e

del Consiglio 13 ottobre 1997, 97/52/CE (GU L 328, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 92/50»), in particolare in forza degli artt. 3, n. 2, 7, 11, n. 1, e 15, n. 2, di tale direttiva, nonché in forza del principio generale di trasparenza.

Contesto normativo

La direttiva 92/50

2 Ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 92/50, costituiscono «"*appalti pubblici di servizi*" i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice», ad esclusione dei contratti elencati nello stesso articolo, alla lett. a), i)-ix).

3 L'art. 3, nn. 1 e 2, di tale direttiva recita:

«1. Per aggiudicare appalti di servizi pubblici e per espletare concorsi di progettazione, le amministrazioni applicano procedure adattate alle disposizioni della presente direttiva.

2. Le amministrazioni assicurano la parità di trattamento tra i prestatori di servizi».

4 A termini dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50:

1. a) La presente direttiva si applica:

— agli appalti pubblici di servizi (...) di cui siano oggetto i servizi indicati all'allegato I B, (...) attribuiti dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 1, lettera b), il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) sia pari o superiore a 200 000 ECU;

— agli appalti pubblici di servizi di cui siano oggetto i servizi indicati all'allegato I A, (...):

i) attribuiti dalle amministrazioni aggiudicatrici indicate nell'allegato I della direttiva 93/36/CEE, il cui valore stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore al controvalore in ecu di 130 000 diritti speciali di prelievo (DSP);

ii) attribuiti dalle amministrazioni aggiudicatrici indicate nell'articolo 1, lettera b) e diverse da quelle menzionate nell'allegato I della direttiva 93/36/CEE, il cui valore stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore al controvalore in ecu di 200 000 DSP».

5 Ai sensi dell'art. 8 della direttiva 92/50 «[g]li appalti aventi per oggetto servizi elencati nell'allegato I A vengono aggiudicati conformemente alle disposizioni dei titoli da III a VI» della stessa direttiva.

6 L'art. 9 di tale direttiva stabilisce quanto segue:

«Gli appalti aventi per oggetto servizi elencati nell'allegato I B vengono aggiudicati conformemente agli articoli 14 e 16».

7 L'art. 11, n. 1, della medesima direttiva prevede che, nell'aggiudicare gli appalti pubblici di servizi, le amministrazioni applicano le procedure aperte, ristrette o negoziate, quali definite nell'art. 1, lett. d), e) e f), di tale direttiva.

8 Ai sensi dell'art. 15, n. 2, della direttiva 92/50:

«Le amministrazioni che intendono aggiudicare un appalto pubblico di servizi mediante procedura aperta, ristretta o, nei casi stabiliti nell'articolo 11, negoziata, rendono nota tale intenzione con un bando di gara».

Il regolamento (CEE) n. 3508/92

9 Dal terzo e quarto 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 17 luglio 2000, n. 1593 (GU L 182, pag. 4; in prosieguo: il «regolamento n. 3508/92»), emerge che, nell'ambito della riforma della politica agricola comune e nell'intento di adeguare i meccanismi di gestione e di controllo

alla nuova situazione e di rafforzarne l'efficacia e la redditività, occorre creare un nuovo sistema integrato di gestione e di controllo per quanto concerne taluni regimi di aiuti comunitari relativi ai regimi di sostegno finanziario nei settori dei seminativi, delle carni bovine, ovine e caprine (in prosieguo: il «SIGC»).

10 L'art. 2 del regolamento n. 3508/92 recita:

«Il [SIGC] comprende gli elementi seguenti:

a) una base di dati informatizzata;

b) un sistema di identificazione delle parcelle agricole;

c) un sistema di identificazione e di registrazione degli animali;

d) domande di aiuti;

e) un sistema integrato di controllo».

11 A termini dell'art. 3, n. 1, di tale regolamento:

«Nella base di dati informatizzata vengono registrati, per ciascuna azienda agricola, i dati desunti dalle domande di aiuto. Questa base di dati deve, in particolare,

consentire di consultare in modo diretto ed immediato presso l'autorità competente dello Stato membro i dati relativi almeno agli ultimi tre anni civili e/o campagne consecutive».

12 L'art. 4 del medesimo regolamento dispone quanto segue:

«Il sistema di identificazione delle parcelle agricole viene elaborato in base a mappe e documenti catastali o altri riferimenti cartografici. Vengono utilizzate tecniche del sistema informatizzato d'informazione geografica, comprese di preferenza ortoimmagini aeree o spaziali. Si applica un criterio omogeneo di accuratezza equivalente a quello della cartografia su scala 1:10 000».

13 Secondo la lettera dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3508/92:

«Per essere ammesso a beneficiare di uno o più regimi comunitari soggetti alle disposizioni del presente regolamento, ciascun imprenditore presenta, per ciascun anno civile, una domanda di aiuto "superfici" che indichi:

— le parcelle agricole, comprese le superfici foraggere, nonché le parcelle agricole interessate da una misura di ritiro di seminativi e le parcelle a riposo;

— eventualmente, qualsiasi altra informazione necessaria prevista dai regolamenti relativi ai regimi comunitari o dallo Stato membro interessato».

14 L'art. 7 di tale regolamento è formulato nel modo seguente:

«Il [SIGC] riguarda l'insieme delle domande di aiuto presentate e interessa particolarmente i controlli amministrativi, i controlli in loco e, se del caso, le verifiche mediante telerilevamento aereo o spaziale».

Fatti e procedura precontenziosa

15 La Commissione è stata investita di un reclamo concernente l'asserita illegittimità, con riferimento alla direttiva 92/50, di un accordo quadro e dei relativi contratti di esecuzione, aventi ad oggetto la prestazione di taluni servizi nell'ambito dell'attuazione del SIGC in Grecia per l'anno 2001.

16 Tale accordo quadro è stato concluso il 20 febbraio 2001 tra il Ministero degli Interni, della Funzione pubblica e del Decentramento, il Ministero dell'Agricoltura, l'Unione delle amministrazioni prefettizie della Grecia e la Confederazione panellenica delle unioni di cooperative agricole (in prosieguo: l'«accordo quadro»).

17 L'accordo quadro riguardava il coordinamento, da parte di tale Confederazione, dei seguenti servizi, la cui esecuzione era affidata ai membri di quest'ultima, e cioè le unioni locali di cooperative agricole (in prosieguo: le «UCA»):

— informare gli agricoltori dell'adozione di nuovi formulari per le domande e per le dichiarazioni relative alle aziende e colture agricole, destinati ad alimentare la nuova base dati nell'ambito del SIGC;

— fornire agli agricoltori assistenza nell'iscrizione corretta e tempestiva dei dati forniti dagli agricoltori nei relativi formulari. Tale servizio comprende, segnatamente, la fornitura di un'assistenza tecnica agli agricoltori per l'identificazione delle parcelle e delle colture su ortofotografie, fotografie aeree o carte topografiche;

— raccogliere i formulari e inviarli, in forma scritta ed elettronica, all'autorità prefettizia competente.

18 L'accordo-quadro prevedeva, a tal fine, la conclusione di contratti di esecuzione tra le amministrazioni prefettizie e le UCA a livello di ogni 'nomo'. In seguito, sono stati effettivamente conclusi contratti di questo tipo (in prosieguo: i «contratti controversi»).

19 Con lettera 18 dicembre 2002 la Commissione invitava la Repubblica ellenica a presentare le sue osservazioni sulla censura vertente sul fatto che essa non avrebbe rispettato le disposizioni della direttiva 92/50, in particolare l'art. 3, n. 2, di quest'ultima, nonché il principio di non discriminazione, assegnando alle UCA, direttamente e senza pubblicità preventiva, la prestazione dei servizi di cui trattasi.

20 Ritenendo insufficienti le osservazioni presentate dalla Repubblica ellenica in risposta a tale lettera, la Commissione, in data 19 dicembre 2003, ha emesso un parere motivato, invitando tale Stato membro a prendere le misure necessarie per conformarsi al detto parere entro due mesi dalla sua notifica.

21 Poiché la risposta della Repubblica ellenica al parere motivato non ha convinto la Commissione, questa ha deciso di proporre il ricorso in esame.

Sulla ricevibilità del ricorso

22 La Repubblica ellenica solleva un'eccezione di irricevibilità contro il ricorso della Commissione, fondata sulla mancanza di interesse ad agire di quest'ultima e sul fatto che tale ricorso sarebbe privo di oggetto.

23 A tale riguardo, il detto Stato membro sostiene, in primo luogo, di aver adottato i provvedimenti necessari per metter fine all'asserito inadempimento e che questo era terminato alla scadenza del termine fissato nel parere motivato per confermarsi al medesimo, dal momento che:

— nel corso dell'anno 2003, non vi è stata assegnazione diretta dei servizi di cui trattasi e la possibilità di presentare un'offerta era stata data anche a enti diversi dalle UCA;

— le autorità elleniche si sono impegnate, con la dichiarazione ufficiale n. 5767 del segretario generale del Ministero dell'Agricoltura in data 6 novembre 2006, «a ricorrere, se necessario, a delle procedure aperte alla concorrenza per l'attribuzione degli appalti dei servizi di cui trattasi, a condizione, naturalmente, che tali servizi siano compresi, in tutto o in parte, nell'allegato I A della direttiva 92/50».

24 In secondo luogo, la Repubblica ellenica afferma che, alla scadenza del termine che le era stato assegnato per conformarsi al parere motivato, l'inadempimento imputatole, che riguardava esclusivamente l'anno 2001, era terminato e aveva esaurito tutti i suoi effetti.

25 La Commissione replica che l'accertamento dell'inadempimento imputato è necessario in quanto l'applicazione efficace e corretta della direttiva 92/50, sia nella presente controversia, relativa all'anno 2001, sia in futuro, non è affatto garantita.

26 In primo luogo, la dichiarazione n. 5767 sarebbe non solo insufficiente, poiché non giuridicamente vincolante, ma anche generica, a causa dell'impiego dell'espressione «se necessario».

27 Inoltre, il persistente disaccordo tra la Repubblica ellenica e la Commissione in merito al carattere uniforme dei contratti controversi e a proposito dell'inclusione dei servizi di cui trattasi nell'allegato 1 A della direttiva 92/50 sarebbe lungi dall'essere teorico e implicherebbe un rischio di recidiva da parte di tale Stato membro.

28 Infine, non vi sarebbe alcuna garanzia che la direttiva 92/50 sarà correttamente applicata in futuro poiché, nel corso degli anni successivi al 2001, tali servizi sarebbero stati ugualmente aggiudicati direttamente alle UCA.

29 Al riguardo, occorre ricordare che, in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, la Corte ha dichiarato che un ricorso per inadempimento è irricevibile se, alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, il contratto in questione aveva esaurito già tutti i suoi effetti (sentenze 31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-2353, punti 11 e 13, e 2 giugno 2005, causa C-394/02, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4713, punto 18).

30 Di conseguenza, occorre verificare se, alla data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e cioè il 19 febbraio 2004, i contratti controversi erano, almeno in parte, ancora in corso di esecuzione o se, al contrario, i lavori di assistenza per cui tali contratti erano stati conclusi erano già ultimati totalmente a detta data per cui essi avevano esaurito tutti i loro effetti.

31 Nel caso di specie, l'inadempimento imputato dalla Commissione, come risulta esplicitamente dalle conclusioni dell'atto introduttivo del ricorso, riguarda i servizi

di assistenza forniti dalle UCA nell'ambito dell'attuazione del SIGC per il solo anno 2001, nel modo in cui tali servizi sono descritti nei contratti controversi conclusi, con riferimento a quello stesso anno, per l'esecuzione dell'accordo-quadro. All'udienza, la Commissione ha confermato che il suo ricorso si limita al solo anno 2001.

32 I lavori di assistenza previsti dai contratti controversi riguardano la preparazione delle domande di aiuti presentate dalle aziende agricole per la registrazione dei dati in esse contenuti nella banca dati del SIGC, in conformità dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 3508/92. Tali domande devono essere presentate ogni anno per poter ottenere il versamento degli aiuti per l'anno di cui trattasi. Si tratta quindi essenzialmente di servizi che si riferiscono ad un esercizio contabile concluso con il pagamento degli aiuti concessi.

33 A tale proposito, occorre rilevare che l'art. 5, n. 1, dell'accordo quadro, disposizione contenuta anch'essa nei contratti controversi, prevede che questi entrino in vigore il giorno in cui vengono firmati e cessino di esserlo quando tutti gli aiuti finanziari sono stati corrisposti agli agricoltori che ne hanno fatto richiesta.

34 Orbene, la Commissione non ha potuto respingere la tesi della Repubblica ellenica il cui rappresentante ha affermato, nel corso dell'udienza, che il versamento degli aiuti per l'anno 2001 era stato interamente effettuato nel corso dell'anno seguente, vale a dire molto prima della scadenza fissata nel parere motivato.

35 In mancanza di indicazioni contrarie della Commissione, si deve quindi constatare che, alla data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato, l'accordo quadro e i contratti controversi relativi all'esecuzione del medesimo per l'anno 2001 avevano già esaurito tutti i loro effetti.

36 La Commissione ha sostenuto, nel corso dell'udienza, che, contrariamente alla violazione di cui alla causa decisa con la citata sentenza Commissione/Italia, l'inadempimento oggetto della presente controversia, e cioè l'aggiudicazione diretta e senza pubblicità preventiva dei servizi di assistenza di cui trattasi alle UCA, si è ripetuto nel corso degli anni successivi al 2001, e cioè prima della proposizione del ricorso in esame.

37 In proposito, occorre constatare che la Commissione non è stata in grado di confutare le informazioni della Repubblica ellenica secondo cui, nel corso dei suddetti anni, tali servizi di assistenza sono stati forniti nell'ambito di una procedura radicalmente diversa da quella che era stata seguita per l'anno 2001.

38 In particolare, la Commissione non ha potuto rimettere in discussione l'affermazione del rappresentante del governo ellenico che, nel corso dell'udienza, basandosi su documenti concordanti presentati da tale governo in risposta ad un quesito proposto sul punto dalla Corte, ha sostenuto che, nel corso degli anni successivi al 2001, non era prevista alcuna remunerazione nel bilancio dello Stato come contropartita dei servizi di assistenza forniti dalle UCA, che ricevevano ormai un pagamento effettuato da ogni agricoltore per il servizio fornitogli.

39 Ne consegue che, in considerazione degli elementi presentati dinanzi alla Corte, la Commissione non ha potuto sufficientemente provare che l'inadempimento contestato dalla Commissione alla Repubblica ellenica per l'anno 2001 si è ripetuto nel corso degli anni successivi.

40 Infine, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui il suo ricorso sarebbe ricevibile a causa della persistenza di un conflitto tra essa e la Repubblica ellenica in merito all'interpretazione, alla luce delle caratteristiche specifiche degli appalti pubblici di cui trattasi, della direttiva 92/50, è sufficiente constatare che tale circostanza non basterebbe da sola a rendere il ricorso ricevibile.

41 In tali circostanze, il ricorso della Commissione dev'essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

42 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 ellenica ne ha fatto domanda, la Commissione, 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