SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
17 dicembre 1998 *

Nel procedimento C-306/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court (Irlanda) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Connemara Machine Turf Co. Ltd

e

Coillte Teoranta,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 13, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1998, 88/295/CEE (GU L 127, pag. 1), e dell'art. 1 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),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, P. Jann (relatore), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: H. von Holstein, vicecancelliere

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Connemara Machine Turf Co. Ltd, dai signori Philip Lee e Lee McEvoy, solicitors;

— per il Coillte Teoranta, dalla signora Philippa Watson, barrister, su incarico del signor Denis Cagney, solicitor;

— per il governo irlandese, dal signor Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Patrick Mooney, BL;

— per il governo del Regno Unito, dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dai signori Paul Lasok, QC, e Rhodri Williams, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Richard Wainwright, consigliere giuridico principale, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Connemara Machine Turf Co. Ltd, con i signori Bill Shipsey, SC, e Philip Lee, Solicitor, del Coillte Teoranta, con la signora Philippa Watson, del governo irlandese, rappresentato dal signor Michael A. Buckley, assistito dal signor Donal O'Donnell, SC, del governo francese, rappresentato dal signor Philippe Lalliot, segretario agli affari esteri presso la direzione Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dai signori Paul Lasok e Rhodri Williams, e della Commissione, rappresentata dal signor Richard Wainwright, all'udienza del 28 maggio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 luglio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 29 maggio 1997, pervenuta alla Corte il 2 settembre seguente, la High Court ha sottoposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 13, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1998, 88/295/CEE (GU L 127, pag. 1), e dell'art. 1 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).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la Connemara Machine Turf Co. Ltd (in prosieguo: la «Connemara»), una società di diritto irlandese che ha come attività la produzione di torba estratta meccanicamente e la vendita di concimi chimici, e il Coillte Teoranta (in prosieguo: l'«Ufficio delle foreste») relativamente all'aggiudicazione da parte di quest'ultimo di due appalti pubblici di forniture.

3 Fino al 1994 l'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture era disciplinata nella Comunità dalla direttiva 77/62, come modificata in particolare dalla direttiva 88/295.

4 All'art. 1, la direttiva 77/62 definisce così la nozione di amministrazione aggiudicatrice:

«Ai sensi della presente direttiva:

(...)

b) sono considerate "amministrazioni aggiudicatrici" lo Stato, gli enti pubblici territoriali e le persone giuridiche di diritto pubblico oppure, negli Stati membri che non conoscono tale concetto, gli enti equivalenti, enumerati nell'allegato I;

(...)».

5 All'allegato I, punto VI, della direttiva 77/62 è specificato, per quanto riguarda l'Irlanda, che le altre entità equivalenti sono «le altre autorità pubbliche i cui appalti pubblici di forniture sono soggetti al controllo dello Stato».

6 La direttiva ha abrogato la direttiva 77/62. Le sue disposizioni dovevano essere trasposte nel diritto nazionale entro il 14 giugno 1994, cosa che l'Irlanda non aveva ancora fatto a tale data.

7 Questa direttiva, all'art. 1, stabilisce:

«Ai fini della presente direttiva si intendono per:

(...)

b) "amministrazioni aggiudicatrici", lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.

Per "organismo di diritto pubblico" si intende qualsiasi organismo:

— istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale,

e

— avente personalità giuridica,

e

— la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.

(...)».

8 La creazione dell'Ufficio delle foreste sotto forma di una società di diritto privato è stata prevista dall'art. 9 dell'Irish Forestry Act 1988 (legge forestale irlandese del 1988; in prosieguo: la «legge»).

9 Ai sensi di questa legge questo Ufficio ha come obiettivo l'esercizio della silvicoltura e delle attività collegate su una base commerciale e, in conformità alle prassi consolidate in questo settore, la creazione e il mantenimento di un'industria forestale, nonché la partecipazione con altri ad attività forestali compatibili con questi obiettivi.

10 Le finalità dell'Ufficio delle foreste, in quanto proprietario di dodici parchi nazionali, ai quali l'accesso è gratuito, comprendono anche, ai sensi dell'art. 3, n. 14, del suo statuto, la predisposizione di impianti a carattere ricreativo, sportivo, educativo, scientifico e culturale.

11 Il governo irlandese ha trasferito all'Ufficio delle foreste terreni e altri beni per un valore di circa 700 milioni di IRL. Come corrispettivo di questi beni l'Ufficio delle foreste ha emesso azioni a favore del ministro delle Finanze, che ne è così l'azionista di maggioranza.

12 Per quanto riguarda la struttura dell'Ufficio delle foreste, dalla legge nonché dal suo statuto risulta che esso è stato istituito dal ministro dell'Energia (in prosieguo: il «ministro»), il suo statuto nonché ogni sua modifica devono essere da esso approvati (artt. 11 e 15), il «chairman» (presidente) e gli altri amministratori sono da esso nominati così come dallo stesso sono fissate le loro retribuzioni [art. 15, n. 2, lett. b) e d)], il «first Chief Executive» (primo direttore generale) è nominato dal ministro e svolge le sue funzioni nei termini definiti da quest'ultimo (art. 35), la nomina dei controllori finanziari dell'Ufficio delle foreste dev'essere approvata dal ministro [art. 15, n. 2, lett. e)] e tale Ufficio deve rispettare gli orientamenti dello Stato e le direttive ministeriali relative ale retribuzioni e indennità e condizioni di lavoro dei suoi dipendenti (art. 36). Talune delle decisioni del ministro devono essere approvate dal ministro delle Finanze.

13 Nella gestione delle sue pratiche l'Ufficio delle foreste deve rispettare gli obblighi seguenti: il ministro può indirizzare ad esso istruzioni scritte al fine di obbligarlo a rispettare le grandi linee della politica dello Stato sull'attività forestale, a predisporre o a mantenere servizi o impianti determinati o ancora a mantenere o utilizzare determinati terreni per fini specifici (art. 38 della legge); l'Ufficio delle foreste è tenuto a consultare il ministro delle Finanze sulle azioni forestali in talune zone d'interesse scientifico (art. 13); ogni anno, l'Ufficio delle foreste deve proporre al ministro un programma di vendita e di acquisto di terreni (art. 14); l'istituzione e l'acquisizione di filiali devono essere approvate dal ministro [art. 15, n. 2, lett. g)]; un'assemblea generale dev'essere convocata allorché i due ministri lo propongono (punto 15 dello statuto), e la relazione annuale nonché la relazione di revisione dei conti dell'Ufficio delle foreste devono essere sottoposte al Parlamento irlandese (artt. 30 e 31 della legge).

14 Per quanto riguarda il finanziamento, dalle disposizioni pertinenti risulta che il capitale sociale dell'Ufficio delle foreste dev'essere approvato dal ministro delle Finanze (art. 10 della legge). L'Ufficio delle foreste è autorizzato a contrarre prestito solo con il consenso del ministro (art. 24), mentre il ministro delle Finanze può garantire il rimborso di qualsiasi somma presa in prestito (art. 25). Questo Ufficio può investire una somma che non supera 250 000 IRL nel controllo di altre imprese. Questa somma può essere maggiorata con l'autorizzazione del ministro di

concerto con il ministro delle Finanze [art. 15, n. 2, lett. h)]. Quest'ultimo può poi mettere a disposizione dell'Ufficio delle foreste diverse somme a condizioni e a fini specifici.

15 Il 12 marzo 1993 e il 10 marzo 1994 l'Ufficio delle foreste ha indetto bandi di gara relativi a contratti di fornitura di concime per un valore superiore, in entrambi i casi, a 200 000 ECU senza pubblicare un bando nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

16 Nei due bandi di gara la Connemara ha presentato offerte che però non sono state accolte.

17 Il 21 giugno 1994 la Connemara ha adito la High Court affinché fosse dichiarato, in particolare, che la procedura del bando di gara e dell'aggiudicazione di appalti dell'Ufficio delle foreste era incompatibile con la direttiva 77/62. L'Ufficio delle foreste ha sostenuto al riguardo che esso non era un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi di questa direttiva.

18 In tali circostanze la High Court ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la resistente sia un'"amministrazione aggiudicatrice" ai sensi della definizione della nozione di "amministrazioni aggiudicatrici" di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/62/CEE.

2) Se la resistente sia un'"amministrazione aggiudicatrice" ai sensi della definizione della nozione di "amministrazioni aggiudicatrici" di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE».

19 La Connemara e la Commissione ritengono che, in forza dell'effetto combinato delle varie disposizioni che disciplinano lo statuto dell'Ufficio delle foreste, quest'ultimo dev'essere considerato far parte dello Stato nel senso che la Corte ha dato a questa espressione nella sentenza 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes (Racc. pag. 4635).

20 In questa sentenza la Corte avrebbe interpretato in maniera funzionale la nozione di Stato ai sensi della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, 71/605/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, pag. 5), che conterrebbe la stessa definizione delle amministrazioni aggiudicatrici della direttiva 77/62. In conformità con questa interpretazione, un ente la cui composizione e i cui compiti sono stabiliti dalla legge e che dipende ampiamente dalla pubblica amministrazione rientrerebbe nella nozione di Stato, anche se formalmente non ne facesse parte.

21 Inoltre, la Connemara e la Commissione ritengono che l'Ufficio delle foreste possa anche essere considerato come un'altra autorità pubblica i cui appalti pubblici di forniture sono soggetti al controllo dello Stato, ai sensi dell'allegato I, punto VI, della direttiva 77/62.

22 Il governo irlandese e l'Ufficio delle foreste ritengono invece che quest'ultimo non sia un'amministrazione aggiudicatrice né ai sensi della direttiva 77/62 né ai sensi della direttiva 93/36.

23 L'Ufficio delle foreste sarebbe un'impresa privata assoggettata alle disposizioni del Companies Act (legge sulle società). Esso sarebbe quindi una società commerciale appartenente allo Stato. I poteri di nomina e di revoca dei responsabili dell'Ufficio delle foreste e di determinazione della politica generale di quest'ultimo non sarebbero più ampi di quelli previsti dallo statuto di una società privata detenuta quasi

interamente da un solo azionista. La gestione corrente delle attività sarebbe invece assicurata in maniera indipendente e lo Stato non avrebbe alcuna influenza sull'aggiudicazione degli appalti.

24 I governi francese e del Regno Unito concentrano le loro osservazioni sulla questione se l'Ufficio delle foreste sia un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 93/36.

25 In via preliminare, occorre constatare che i fatti del caso di specie possono rientrare solo nel campo di applicazione della direttiva 77/62. Infatti, nel momento in cui il bando di gara è stato indetto, e anche al momento dell'aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi, il termine di trasposizione della direttiva 93/36 non era ancora scaduto e l'Irlanda non aveva ancora proceduto a una tale trasposizione.

26 Ne deriva che la Corte deve limitarsi a risolvere la questione se un'entità quale l'Ufficio delle foreste sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva 77/62.

27 A tal riguardo occorre rilevare che, contrariamente all'organismo di cui trattasi nella sentenza citata Beentjes, l'Ufficio delle foreste è dotato di personalità giuridica. È poi pacifico che esso non aggiudica appalti pubblici per conto dello Stato o di un ente locale.

28 Alla luce di queste considerazioni l'Ufficio delle foreste non può essere considerato come lo Stato o un ente pubblico territoriale ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 77/62. Tuttavia, occorre ancora accertare se esso rientri negli enti equivalenti a persone giuridiche di diritto pubblico, elencati all'allegato I della direttiva 77/62.

29 Per quanto riguarda l'Irlanda, questo allegato indica come amministrazioni aggiudicatrici le altre autorità pubbliche i cui appalti pubblici di forniture sono soggetti al controllo dello Stato.

30 Si deve ricordare che il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture è diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

31 Al fine di assicurare la piena efficacia al principio della libera circolazione, alla nozione di amministrazione aggiudicatrice dev'essere data un'interpretazione funzionale (v., in tal senso, sentenza 10 novembre 1988, causa C-360/96, BFI Holding, Racc. pag. I-6821, punto 62).

32 A tal riguardo occorre sottolineare che è lo Stato che ha creato l'Ufficio delle foreste e che ha affidato a esso determinati incarichi, che consistono principalmente nel mantenere le foreste nazionali nonché un'industria forestale, ma anche nel predisporre diversi impianti nell'interesse generale. È anche lo Stato che detiene il potere di nomina dei principali dirigenti dell'Ufficio delle foreste.

33 Inoltre, la facoltà del ministro di impartire all'Ufficio delle foreste istruzioni, in particolare al fine di obbligarlo a rispettare le grandi linee della politica dello Stato

sulle attività forestali o a predisporre servizi o impianti determinati, nonché i poteri conferiti a questo ministro e al ministro delle Finanze in materia finanziaria conferiscono allo Stato la possibilità di controllare l'attività economica dell'Ufficio delle foreste.

34 Ne deriva che, anche se è vero che nessuna disposizione prevede esplicitamente che il controllo statale si estende specificamente all'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture da parte dell'Ufficio delle foreste, lo Stato può esercitare un tale controllo quantomeno indirettamente.

35 Da quanto precede risulta che l'Ufficio delle foreste dev'essere considerato «un'autorità pubblica i cui appalti pubblici di forniture sono soggetti al controllo dello Stato» ai sensi dell'allegato I, punto VI, della direttiva 77/62.

36 Occorre quindi risolvere le questioni pregiudiziali nel senso che un'entità quale l'Ufficio delle foreste è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 77/62, come modificata dalla direttiva 88/295.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dai governi irlandese, francese e del Regno Unito nonché 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 dalla High Court con ordinanza 29 maggio 1997, dichiara:

Un'entità quale il Coillte Teoranta è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/295/CEE.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 dicembre 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J.-P. Puissochet