SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
22 maggio 2003 *

Nel procedimento C-18/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Kilpailuneuvosto (Finlandia) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy,

Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy,

Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa,

e

Varkauden Taitotalo Oy,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 1, lett. b), 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),

* Lingua processuale: il finlandese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente della Quarta Sezione, facente funzioni di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. D.A.O. Edward, P. Jann, S. von Bahr e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate

— per la Varkauden Taitotalo Oy, dal sig. H. Tuure, asianajaja;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;

— per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e S. Pailler, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, dal sig. M. Fruhmann, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. M. Nolin e M. Huttunen, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo finlandese e della Commissione, all'udienza del 16 maggio 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 luglio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 14 dicembre 2000, pervenuta alla Corte il 16 gennaio 2001, il Kilpailuneuvosto (Consiglio per la concorrenza) ha presentato, ai sensi dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 1, lett. b), 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).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che contrappone le società Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy e Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa (in prosieguo, insieme: la «Korhonen e a.») alla società Varkauden Taitotalo Oy (in prosieguo: la «Taitotalo»), avente ad oggetto la decisione di quest'ultima di non prendere in considerazione l'offerta da esse presentata nell'ambito di un appalto per la prestazione di servizi di pianificazione e di costruzione di un progetto immobiliare.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

3 L'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50 così recita:

«Ai fini della presente direttiva s'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:

— istituto 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.

Gli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che ottemperano ai criteri di cui al secondo comma del presente punto figurano nell'allegato I della direttiva 71/305/CEE. Tali elenchi sono il più possibile completi e possono essere riveduti secondo la procedura prevista all'articolo 30 ter di detta direttiva».

Normativa nazionale

4 La direttiva 92/50 è stata trasposta nel diritto finlandese mediante la julkisista hankinnoista annettu laki (legge sugli appalti pubblici) 1505/1992 del 23 dicembre 1992 (in prosieguo: la «legge 1505/1992»).

5 Tale legge contiene, all'art. 2, una definizione di amministrazione aggiudicatrice molto simile a quella dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50. Infatti, ai sensi

dell'art. 2, primo comma, punto 2, della legge 1505/1992, è considerata «amministrazione aggiudicatrice» ai sensi di tale legge una persona giuridica «appartenente all'amministrazione pubblica». Emerge dal secondo comma dello stesso articolo che tale requisito si considera soddisfatto quando la persona giuridica sia stata costituita per soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e la cui attività sia finanziata prevalentemente dall'autorità pubblica, oppure sia soggetta al controllo di questa, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri più della metà dei quali sia designata dall'autorità pubblica.

La controversia nella causa principale e le questioni pregiudiziali

6 La Taitotalo è una società per azioni il cui capitale è interamente detenuto dal comune di Varkaus (Finlandia), che ha come oggetto sociale l'acquisto, la vendita e la locazione di beni immobili e quote di società immobiliari, nonché l'organizzazione e la prestazione di servizi di gestione immobiliare ed altri servizi connessi, necessari per l'amministrazione di detti beni e quote. Il consiglio d'amministrazione di tale società comprende tre membri, dipendenti del comune di Varkaus, nominati dall'assemblea generale degli azionisti della società, nell'ambito della quale il detto comune detiene il 100% dei voti. Secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio l'atto costitutivo della società è stato siglato il 21 gennaio 2000 ed essa è stata iscritta nel registro delle imprese il 6 aprile 2000.

7 Successivamente alla decisione adottata dal comune di Varkaus di creare, sul proprio territorio, un polo di sviluppo tecnologico denominato «Tyyskän osaamiskeskus» («centro di competenza di Tyyskä»), la Taitotalo vi faceva costruire diversi immobili per uffici ed un immobile per parcheggio al coperto. Lo scopo dichiarato di tale società era di acquistare l'area dal comune di Varkaus dopo il completamento delle opere di lottizzazione e di dare quindi in locazione i nuovi immobili all'industria tecnologica.

8 Per portare a buon fine tale progetto si è fatto ricorso ai servizi di costruzione, commercializzazione e coordinamento forniti dalla società Keski-Savon Teollisuuskylä Oy (in prosieguo: la «Teollisuuskylä»). Secondo il suo statuto, quest'ultima società — che appartiene ad una società di sviluppo regionale il cui capitale è detenuto, per la maggioranza, dal comune di Varkaus e da altri comuni della regione del Savo centrale — ha come oggetto sociale principale la costruzione, l'acquisto e la gestione di locali ad uso industriale o commerciale nonché di beni immobili destinati essenzialmente ad uso di imprese, alle quali sono ceduti a prezzo di costo.

9 Con un primo bando di gara del 6 luglio 1999 la Teollisuuskylä ha invitato a presentare offerte per la prestazione di servizi di pianificazione e costruzione relativi alla prima fase del citato progetto immobiliare, il quale concerne la costruzione degli edifici Tyyskä 1, destinato ad essere occupato dalla società Hoyneywell-Measurex Oy, e Tyyskä 2, destinato a diverse piccole imprese. Alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle offerte, ossia alla fine del mese di agosto 1999, la Teollisuuskylä ha però comunicato ai candidati che, a causa di mutamenti sopravvenuti nel capitale della società immobiliare da costituire — la Taitotalo —, i lavori di pianificazione e di costruzione del progetto in esame dovevano costituire oggetto di una procedura di aggiudicazione aperta, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

10 Dopo la modifica del capitolato d'appalto la Teollisuuskylä, con un secondo bando del 4 settembre 1999, ha dunque avviato un nuovo procedimento d'aggiudicazione dell'appalto relativo alla prestazione di servizi di pianificazione e costruzione per la prima fase del progetto. Si precisava che i committenti erano il comune di Varkaus e la Teollisuuskylä. Un avviso relativo al bando di gara è stato inoltre pubblicato nel *Virallinen lehti* (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Finlandia), n. 35 del 2 settembre 1999, con il titolo «suunnittelukilpailu» (concorso di progettazione). Tale avviso indicava come amministrazione aggiudicatrice il comune di Varkaus, per conto della società immobiliare da costituire.

11 La Korhonen e a. hanno depositato le loro offerte nell'ambito di tale nuovo procedimento, ma sono state informate, con lettera della Taitotalo 6 aprile 2000,

che la società JP-Terasto Oy e il gruppo capeggiato dalla società Arkkitehtitoimisto Pekka Paavola Oy erano stati scelti per progettare e costruire, rispettivamente, gli edifici Tyyskä 1 e Tyyskä 2.

12 La Korhonen e a., ritenendo che la normativa finlandese sugli appalti pubblici non fosse stata rispettata, hanno presentato ricorso dinanzi al Kilpailuneuvosto, il 17 e il 26 aprile 2000, vuoi per l'annullamento della decisione di aggiudicazione dell'appalto o, in subordine, per il risarcimento dei danni, vuoi unicamente per ottenere un risarcimento.

13 Dinanzi al Kilpailuneuvosto, la Taitotalo ha sostenuto che i ricorsi presentati dalla Korhonen e a. dovevano essere dichiarati irricevibili in quanto essa non sarebbe un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 2 della legge 1505/1992. Basandosi in particolare su una decisione resa in una causa simile dalla Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema), la Taitotalo ha fatto valere che essa non era stata costituita per assolvere compiti di interesse generale privi di carattere industriale o commerciale, e che, in ogni caso, l'importo del finanziamento pubblico concesso per l'esecuzione del progetto immobiliare di cui trattasi era inferiore alla metà del costo totale dell'operazione.

14 Ritenendo che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente dipendesse da un'interpretazione del diritto comunitario, e alla luce, in particolare, della generalizzazione, in Finlandia, della prassi secondo la quale gli enti pubblici costituiscono, detengono e amministrano società per azioni che non perseguono di per sé uno scopo di lucro ma sono volte, invece, a creare condizioni favorevoli all'esercizio di attività commerciali o industriali nel territorio di tali enti, il Kilpailuneuvosto — divenuto, a partire dal 1° marzo 2002, il Markkinaoikeus (Tribunale della concorrenza) — ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1) «Se una società per azioni, appartenente ad un'amministrazione comunale, la quale ne ha il pieno controllo, possa essere considerata un'amministrazione

aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quando la detta società concede in appalto servizi di pianificazione e di costruzione allo scopo di realizzare edifici destinati ad essere locati ad imprese.

2) Se incida sulla valutazione la circostanza che il progetto di costruzione miri a migliorare, nell'ambito di un comune, le condizioni per l'esercizio di attività lucrative.

3) Se incida sulla valutazione la circostanza che i locali da costruire vengano dati in locazione ad un'unica impresa».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

15 Fondandosi sulla giurisprudenza della Corte secondo cui, per consentire a quest'ultima di fornire un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale, quest'ultimo deve definire l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o spiegare almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (v., in particolare, sentenza 21 settembre 1999, cause riunite da C-115/97 a C-117/97, Brentjens', Racc. pag. I-6025, punto 38), la Commissione ha espresso dubbi in ordine alla ricevibilità delle questioni sollevate poiché l'ordinanza di rinvio non consentirebbe di individuare né le disposizioni in base alle quali i due procedimenti di aggiudicazione sono stati avviati né quelle che non sarebbero state applicate nella causa principale e poiché, inoltre, la detta ordinanza non rivelerebbe l'identità dell'organo che avrebbe, almeno formalmente, portato a termine la procedura d'appalto pubblico.

16 Il governo francese rileva a sua volta che, in merito al secondo bando di gara, l'ordinanza di rinvio menziona il comune di Varkaus sia come amministrazione aggiudicatrice sia come committente. Di conseguenza, tale governo si interroga sulla necessità di un rinvio pregiudiziale in quanto, da un lato, al momento della pubblicazione del bando di gara la Taitotalo non aveva ancora acquisito la personalità giuridica, richiesta dalla direttiva 92/50, e, dall'altro, il comune di Varkaus, quale ente locale, è in ogni caso soggetto al regime di tale direttiva.

17 Il governo francese sostiene parimenti che, contrariamente a quanto comunicato agli offerenti dalla Teollisuuskylä nell'agosto 1999, non vi sarebbe stata alcuna pubblicazione del secondo bando di gara nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

18 Senza che occorra indagare in questa sede sulla questione se il bando di gara per l'appalto in esame nella causa principale dovesse essere soggetto a pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, occorre anzitutto respingere l'argomento del governo francese relativo all'omessa pubblicazione del secondo bando di gara dato che, come rilevato dal governo finlandese in udienza, tale bando è stato pubblicato nel supplemento n. 171 della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 3 settembre 1999.

19 Per quanto riguarda, peraltro, i dubbi del governo francese sulla necessità delle questioni sollevate e le obiezioni della Commissione in merito all'imprecisione del contesto normativo e fattuale della controversia principale, così come illustrata nell'ordinanza di rinvio, si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, spetta unicamente ai giudici nazionali aditi, che debbono assumere la responsabilità della decisione giudiziaria, valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posti in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte. Pertanto, dal momento che le questioni sottoposte riguardano l'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, Preusse-

nElektra, Racc. pag. I-2099, punto 38; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 18, e 27 febbraio 2003, causa C-373/00, Adolf Truley, Racc. pag. I-1931, punto 21).

20 Inoltre, emerge dalla stessa giurisprudenza che la Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto comunitario non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica o infine la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. sentenze PreussenElektra, punto 39, Canal Satélite Digital, punto 19, e Adolf Truley, punto 22, citate).

21 Orbene, nel caso di specie non appare in modo manifesto che le questioni sollevate dal giudice a quo corrispondano a una delle suddette fattispecie.

22 Da un lato, infatti, non si può sostenere che l'interpretazione del diritto comunitario sollecitata non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della controversia di cui alla causa principale o che è di natura ipotetica, perché la ricevibilità del ricorso principale dipende segnatamente dalla portata che va attribuita alla nozione di «organismo di diritto pubblico», contenuta all'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.

23 Dall'altro, il giudice a quo ha, anche se in modo sommario, senz'altro posto a disposizione della Corte gli elementi necessari affinché essa sia in grado di fornire una soluzione utile alle questioni sottoposte, in particolare specificando, nell'esposizione del contesto fattuale della controversia principale, che l'avviso pubblicato nel *Virallinen lehti* del 2 settembre 1999 indicava il comune di Varkaus come amministrazione aggiudicatrice, la quale agiva «per conto della società immobiliare da costituire».

24 Alla luce di quanto esposto non si può escludere che la Taitotalo, benché priva di personalità giuridica al momento della pubblicazione del secondo bando di gara, abbia rivestito un ruolo determinante nella procedura di aggiudicazione dell'appalto oggetto della causa principale.

25 Del resto occorre osservare che, rispondendo ad una domanda formulata dalla Corte in udienza, il governo finlandese ha precisato che, secondo il proprio diritto nazionale, i fondatori di una società possono agire per conto di quest'ultima prima della sua iscrizione al registro delle imprese, restando inteso che la detta società si assumerà, al momento della sua effettiva iscrizione al registro, tutti gli impegni anteriori presi in suo nome.

26 Orbene, sembra che ciò si sia verificato nella causa principale, dato che il giudice del rinvio ha rilevato che la Taitotalo è stata iscritta al registro delle imprese il 6 aprile 2000 e che in questa stessa data la Korhonen e a. sono state informate da tale società che le loro offerte non erano state prescelte.

27 Pertanto non si può escludere che la Taitotalo si sia assunta, in data 6 aprile 2000, tutti gli impegni anteriori presi in suo nome dal comune di Varkaus e che essa possa, a questo titolo, essere considerata responsabile della procedura di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi nella causa principale.

28 Tenuto conto delle considerazioni che precedono si deve dunque dichiarare ricevibili le questioni sollevate dal Kilpailuneuvosto.

Sulle questioni pregiudiziali

29 In via preliminare occorre rilevare che, con le questioni poste alla Corte, il giudice del rinvio chiede di chiarire la nozione di "organismo di diritto pubblico" ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50, al fine di poter valutare, nella causa principale, se la Taitotalo debba essere considerata amministrazione aggiudicatrice.

30 A tale proposito si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 1, lett. b), primo comma, della direttiva 92/50 s'intendono per "amministrazioni aggiudicatrici" lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico nonché le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.

31 L'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 definisce peraltro «organismo di diritto pubblico» qualsiasi organismo istituto per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica e strettamente dipendente, per le modalità di finanziamento, di gestione o di controllo, dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.

32 Come dichiarato costantemente dalla Corte (v., in particolare, sentenze 10 novembre 1998, causa C-360/96, BFI Holding, Racc. pag. I-6821, punto 29; 10 maggio 2001, cause riunite C-223/99 e C-260/99, Agorà e Excelsior, Racc. pag. I-3605, punto 26, e Adolf Truley, cit., punto 34), le tre condizioni enunciate da tale articolo hanno carattere cumulativo, di modo che, in assenza di una sola di tali condizioni, un organismo non può essere considerato organismo di diritto pubblico e, dunque, amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva 92/50.

33 Poiché è pacifico che la Taitotalo è detenuta e gestita da un ente locale e che ha personalità giuridica — almeno a partire dalla sua iscrizione nel registro delle imprese, il 6 aprile 2000 — le questioni sollevate dal giudice del rinvio devono essere intese come volte esclusivamente a sapere se tale società sia stata istituita per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

Sulla prima e sulla seconda questione

34 Con le due prime questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se si possa ritenere che una società per azioni costituita, detenuta e gestita da un ente locale soddisfi specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale qualora l'attività di tale società consista nell'acquisto di servizi per la costruzione di locali destinati all'uso esclusivo di imprese private, e se la valutazione relativa alla sussistenza di tale requisito sarebbe diversa nell'ipotesi in cui il progetto di costruzione in esame fosse volto a creare in tale ambito territoriale condizioni favorevoli all'esercizio di attività lucrative.

Osservazioni presentate alla Corte

35 Per la Taitotalo, come anche per il governo francese, a tali due questioni si deve dare soluzione negativa, in quanto l'attività della Taitotalo non sarebbe tesa a soddisfare bisogni di interesse generale e/o rivestirebbe, in ogni caso, un carattere industriale o commerciale.

36 La Taitotalo afferma, a tale proposito, che il suo unico scopo consiste nell'agevolare le condizioni di esercizio dell'attività di imprese ben determinate e non, in modo generale, l'esercizio di attività economiche nel comune di Varkaus, mentre il fatto che essa sia detenuta e finanziata da un'amministrazione aggiudicatrice sarebbe privo di pertinenza dal momento che essa soddisferebbe, nella causa principale, bisogni industriali o commerciali. La Taitotalo precisa, in particolare, in tale contesto, che essa ha acquistato al prezzo di mercato il terreno necessario per le costruzioni di cui trattasi nella causa principale e che il finanziamento di tale progetto sarà essenzialmente preso a carico dal settore privato, mediante prestiti bancari garantiti da ipoteca.

37 Facendo riferimento alla sentenza della Corte 15 gennaio 1998, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (Racc. pag. I-73), nella quale la Corte avrebbe proceduto a verificare se l'attività dell'organismo in esame in tale causa — la tipografia di Stato austriaca — fosse connessa con funzioni sovrane dello Stato, il governo francese ritiene dal canto suo che la locazione degli edifici a uso industriale o commerciale non può in alcun caso essere considerata rientrante tra le funzioni che, per loro stessa natura, sono esercitate dall'autorità pubblica. Inoltre, a causa della sua natura commerciale, tale attività non potrebbe essere nemmeno paragonata a quelle oggetto delle sentenze BFI Holding, citata, e 1° febbraio 2001, causa C-237/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-939), ossia, rispettivamente, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e la costruzione di alloggi popolari.

38 Per il governo finlandese, invece, quella della Taitotalo sarebbe tipicamente un'attività rispondente ad un bisogno d'interesse generale privo di carattere industriale o commerciale. Da un lato, infatti, tale società non avrebbe come scopo primario di generare profitti mediante la sua attività, ma di creare condizioni favorevoli allo sviluppo di attività economiche nel territorio del comune di Varkaus, il che coinciderebbe perfettamente con le funzioni che gli enti locali possono esplicare in forza dell'autonomia loro garantita dalla Costituzione finlandese. D'altra parte lo scopo della direttiva 92/50 sarebbe compromesso se tale società non fosse qualificata come amministrazione aggiudicatrice ai sensi della stessa direttiva, dato che in tal caso i comuni potrebbero essere indotti ad istituire, nei propri settori di attività tradizionali, altre società, i cui contratti di appalto sfuggirebbero, quindi, all'ambito di applicazione della direttiva.

39 Infine, anche se non escludono che l'attività della Taitotalo possa soddisfare un bisogno d'interesse generale grazie all'impulso che dà agli scambi e allo sviluppo di attività lucrative nel territorio del comune di Varkaus, il governo austriaco e la Commissione sottolineano che, alla luce delle informazioni lacunose di cui dispongono, non è loro possibile valutare entro quali limiti tale bisogno presenti un carattere industriale o commerciale. Essi invitano pertanto il giudice del rinvio ad effettuare esso stesso tale valutazione, esaminando in particolare la posizione concorrenziale della Taitotalo e la questione se tale società sopporti o no i rischi connessi alla sua attività.

Risposta della Corte

40 In via preliminare si deve ricordare che la Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 opera una distinzione tra i bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, da un lato, e i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale, dall'altro (v., in particolare, citate sentenze BFI Holding, punto 36, e Agorà e Excelsior, punto 32). Per dare una soluzione utile alle questioni sollevate si deve in primo luogo verificare se attività come quelle oggetto della causa principale soddisfino effettivamente bisogni d'interesse generale, e successivamente determinare, se del caso, se tali bisogni abbiano o meno carattere industriale o commerciale.

41 Per quanto riguarda la questione se l'attività di cui trattasi nella causa principale soddisfi un bisogno d'interesse generale, si deve constatare che emerge dall'ordinanza di rinvio che l'attività principale della Taitotalo si esplica nell'acquistare, vendere e locare beni immobili, nonché nell'organizzare e fornire servizi di gestione immobiliare ed altre prestazioni accessorie necessarie per l'amministrazione di tali beni. L'operazione effettuata dalla Taitotalo nella causa principale consiste, più precisamente, nell'acquistare servizi di pianificazione e di costruzione nell'ambito di un progetto immobiliare per la costruzione di diversi immobili per uffici e di un immobile per parcheggio al coperto.

42 Poiché tale operazione fa seguito alla decisione adottata dal comune di Varkaus di creare, nel proprio territorio, un polo di sviluppo tecnologico e lo scopo dichiarato della Taitotalo è di acquistare l'area da tale comune dopo il completamento della lottizzazione e di mettere quindi i nuovi immobili a disposizione dell'industria tecnologica, la sua attività può rispondere effettivamente ad un bisogno d'interesse generale.

43 A tale proposito, si deve in particolare ricordare che, investita della questione se un organismo il cui scopo è di esercitare e di agevolare ogni attività diretta all'organizzazione di fiere, esposizioni e congressi potesse essere considerato organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50, la Corte ha deciso che le attività volte alla realizzazione di manifestazioni di tal genere soddisfano bisogni di interesse generale in quanto il loro organizzatore, riunendo in un medesimo luogo geografico produttori e commercianti, non agisce solamente nell'interesse particolare di questi ultimi, che beneficiano in tal modo di uno spazio di promozione per i loro prodotti e per le loro merci, bensì fornisce parimenti ai consumatori che frequentano tali manifestazioni un'informazione che consente ai medesimi di effettuare le proprie scelte in condizioni ottimali. L'impulso per gli scambi che ne deriva può, quindi, essere ricondotto all'interesse generale (v. sentenza Agorà e Excelsior, cit., punti 33 e 34).

44 Osservazioni analoghe possono essere fatte, mutatis mutandis, in merito all'attività oggetto della causa principale, in quanto non si può negare che, acquistando servizi di pianificazione e di costruzione nell'ambito di un progetto immobiliare vertente in particolare sulla costruzione di immobili per uffici, la convenuta nella causa principale non agisce solamente nell'interesse particolare delle imprese direttamente interessate da tale progetto, ma parimenti nell'interesse del comune di Varkaus.

45 Attività quali quelle esercitate dalla Taitotalo nella causa principale possono infatti essere considerate atte a soddisfare bisogni d'interesse generale in quanto idonee a dare un impulso agli scambi e allo sviluppo economico e sociale dell'ente locale interessato, dato che l'insediamento di imprese nel territorio di un comune

produce spesso effetti favorevoli per tale comune in termini di creazione di posti di lavoro, di aumento del gettito fiscale nonché di miglioramento dell'offerta e della domanda di beni e servizi.

46 È invece più delicata la questione se tali bisogni d'interesse generale abbiano carattere non industriale o commerciale. Mentre il governo finlandese afferma che tali bisogni sono privi di carattere industriale o commerciale, dato che la Taitotalo non mirerebbe tanto ad ottenere un profitto quanto a creare condizioni favorevoli all'insediamento di imprese nel territorio del comune di Varkaus, la convenuta nella causa principale sostiene la tesi opposta, secondo la quale essa servirebbe proprio alle imprese commerciali e il finanziamento del progetto immobiliare in esame sarebbe essenzialmente a carico del settore privato.

47 Ai sensi di una giurisprudenza costante, costituiscono in genere bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale ai sensi dell'art. 1, lett. b), delle direttive comunitarie relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici quei bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e al cui soddisfacimento, d'altro lato, per motivi connessi all'interesse generale, lo Stato preferisce provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante (v., in particolare, cit. sentenze BFI Holding, punti 50 e 51, Agorà e Excelsior, punto 37, e Adolf Truley, punto 50).

48 In questo caso non si può escludere che l'acquisto di servizi volti ad agevolare l'insediamento di imprese private nel territorio di un ente locale determinato possa essere considerato, per i motivi esposti al punto 45 della presente sentenza, atto a soddisfare un bisogno d'interesse generale avente carattere non industriale o commerciale. L'esistenza, o l'assenza, di tale bisogno di interesse generale deve essere valutata tenendo conto di tutti gli elementi di diritto e di fatto pertinenti, quali le circostanze che hanno presieduto alla creazione dell'organismo interessato e le condizioni in cui quest'ultimo esercita la sua attività (v., in tal senso, sentenza Adolf Truley, cit., punto 66).

49 A tale proposito, occorre in particolare verificare se l'organismo in esame esercita la propria attività in regime di concorrenza, dato che l'esistenza di tale concorrenza può, come già deciso dalla Corte, costituire un indizio a sostegno del fatto che un bisogno di interesse generale ha carattere industriale o commerciale (v., in tal senso, sentenza BFI Holding, punti 48 e 49).

50 Tuttavia, si evince dalle espressioni stesse utilizzate in quest'ultima sentenza che l'esistenza di una concorrenza articolata non consente, di per sé, di dichiarare l'insussistenza di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale (v. sentenza Adolf Truley, cit., punto 61). La medesima constatazione è d'obbligo in merito al fatto che l'organismo in esame è volto a soddisfare specificamente i bisogni di imprese commerciali. Occorre prendere in considerazione altri fattori prima di giungere a una tale conclusione e, in particolare, si deve chiarire in quali condizioni tale organismo esercita la sua attività.

51 Infatti, se l'organismo opera in normali condizioni di mercato, persegue lo scopo di lucro e subisce le perdite connesse all'esercizio della sua attività, è poco probabile che i bisogni che esso mira a soddisfare abbiano carattere non industriale o commerciale. In una tale ipotesi, le direttive comunitarie relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, del resto, non si applicherebbero, poiché un organismo che persegue uno scopo di lucro e che si assume i rischi connessi alla propria attività non si impegnerà di regola in un procedimento di aggiudicazione di un appalto a condizioni che non siano economicamente giustificate.

52 Secondo una giurisprudenza costante, infatti, lo scopo di tali direttive è di escludere sia il rischio che gli offerenti o candidati nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, sia la possibilità che un ente finanziato o controllato dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche (v., segnatamente, sentenze 3 ottobre 2000, causa C-380/98, University of Cambridge, Racc. pag. I-8035, punto 17; 12 dicembre 2002, causa C-470/99, Universale-Bau e a., Racc. pag. I-11617, punto 52, e Adolf Truley, cit., punto 42).

53 In risposta a un quesito scritto posto dalla Corte, il governo finlandese ha affermato in udienza che, benché società quali la Taitotalo presentino, sul piano giuridico, poche differenze rispetto alle società per azioni detenute da operatori privati, dato che esse si assumono gli stessi rischi economici di queste ultime e possono anch'esse fallire, gli enti locali alle quali appartengono raramente permetteranno che ciò si verifichi e procederanno, se necessario, ad una ricapitalizzazione di tali società affinché esse possano continuare a svolgere le funzioni per le quali sono state costituite, ossia, principalmente, il miglioramento delle condizioni generali di esercizio dell'attività economica nell'ambito dell'ente locale interessato.

54 In risposta a un quesito formulato dalla Corte in udienza, il medesimo governo ha inoltre precisato che, benché non sia escluso che le attività di società quale la Taitotalo producano profitti, la ricerca di tali benefici non può in nessun caso costituire lo scopo principale di queste società, poiché queste ultime devono sempre, ai sensi della normativa finlandese, essere dirette a promuovere in via prioritaria l'interesse generale degli abitanti dell'ente locale interessato.

55 In circostanze del genere, accompagnate dal fatto, riferito dal giudice del rinvio, che la convenuta ha beneficiato di un finanziamento pubblico per la realizzazione del progetto immobiliare in esame nella causa principale, appare verosimile che un'attività come quella esercitata dalla Taitotalo nella controversia principale soddisfi un bisogno d'interesse generale privo di carattere industriale o commerciale.

56 Spetta tuttavia al giudice del rinvio, il solo a possedere una conoscenza approfondita del fascicolo, valutare le circostanze all'origine della costituzione di tale organismo e le condizioni in cui quest'ultimo esercita la propria attività, tra cui, in particolare, il perseguimento di uno scopo di lucro e l'assunzione dei rischi connessi alla sua attività.

57 In merito all'osservazione della Commissione secondo la quale non si può escludere che l'attività oggetto della causa principale rappresenti solo una parte minima delle funzioni della Taitotalo, si deve ricordare che tale fatto, anche se provato, sarebbe privo di pertinenza ai fini della soluzione della controversia principale poiché tale società continua ad occuparsi di esigenze d'interesse generale.

58 In forza di una giurisprudenza costante, infatti, lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dall'importanza relativa, nell'attività dell'organismo medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (v. citate sentenze Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punti 25, 26 e 31; BFI Holding, punti 55 e 56, e Adolf Truley, punto 56).

59 Alla luce di quanto precede si devono risolvere la prima e la seconda questione dichiarando che una società per azioni costituita, detenuta e gestita da un ente locale, la quale acquisti servizi volti a promuovere lo sviluppo di attività industriali o commerciali nel territorio di detto ente, soddisfa un bisogno di interesse generale, ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50. Al fine di determinare se tale bisogno sia privo di carattere industriale o commerciale, spetta al giudice nazionale valutare le circostanze nelle quali tale società è stata costituita e le condizioni in cui essa esercita la propria attività, tra cui, in particolare, l'assenza dello scopo principalmente lucrativo, la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività, nonché l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in esame.

Sulla terza questione

60 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la circostanza che gli edifici da costruire vengano dati in locazione ad un'unica impresa sia tale da mettere in discussione la natura di organismo di diritto pubblico del locatore.

61 A tale proposito è sufficiente osservare che, come emerge chiaramente dalla risposta data alle prime due questioni, una tale circostanza non impedisce, in linea di principio, di qualificare come organismo di diritto pubblico il locatore degli edifici da costruire, dato che, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, non è possibile determinare l'esistenza di un interesse generale sulla base del numero degli utenti diretti di un'attività o servizio.

62 Da un lato, infatti, non si può negare che l'insediamento di una sola impresa nel territorio di un ente locale possa anch'esso dare un impulso agli scambi e produrre conseguenze economiche e sociali favorevoli per tale ente come per tutti i suoi abitanti, dato che l'insediamento di detta impresa potrebbe avere, in particolare, un effetto catalizzante e stimolare l'insediamento di altre imprese nella regione interessata.

63 Dall'altro, tale interpretazione è parimenti conforme allo scopo della direttiva 92/50 che, ai sensi del suo ventesimo 'considerando', mira in particolare ad eliminare le pratiche che restringono la concorrenza in generale e limitano, in particolare, la partecipazione di cittadini di altri Stati membri agli appalti. Come rilevato dal governo finlandese, ammettere che un organismo possa sottrarsi all'ambito di applicazione della citata direttiva solo perché l'attività che esercita va a beneficio di un'unica società sarebbe contrario allo scopo stesso di tale direttiva in quanto, per sottrarsi alle norme in essa contenute, ad una società come la Taitotalo sarebbe sufficiente sostenere che gli edifici da costruire sono destinati ad essere locati da una sola impresa, la quale potrebbe, non appena conclusa l'operazione, cedere i locali ad altre imprese.

64 Alla luce delle considerazioni esposte, si deve dunque risolvere la terza questione dichiarando che la circostanza che gli edifici da costruire vengano dati in locazione ad un'unica impresa non è tale da mettere in discussione la natura di organismo di diritto pubblico del locatore, ove sia stabilito che quest'ultimo soddisfa un bisogno d'interesse generale privo di carattere industriale o commerciale.

Sulle spese

65 Le spese sostenute dai governi finlandese, francese e austriaco, 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 dal Kilpailuneuvosto con ordinanza 14 dicembre 2000, dichiara:

1) **Una società per azioni costituita, detenuta e gestita da un ente locale, la quale acquisti servizi volti a promuovere lo sviluppo di attività industriali o commerciali nel territorio del detto ente, soddisfa un bisogno di interesse generale, ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi. Al fine di determinare se tale bisogno sia privo di carattere industriale o commerciale, spetta al giudice**

nazionale valutare le circostanze nelle quali tale società è stata costituita e le condizioni in cui essa esercita la propria attività, tra cui, in particolare, l'assenza di uno scopo principalmente lucrativo, la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività nonché l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in esame.

2) **La circostanza che gli edifici da costruire vengano dati in locazione ad un'unica impresa non è tale da mettere in discussione la natura di organismo di diritto pubblico del locatore, ove sia stabilito che quest'ultimo soddisfa un bisogno d'interesse generale privo di carattere industriale o commerciale.**

Timmermans Edward Jann

von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 maggio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet