SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
10 maggio 2001 *

Nei procedimenti riuniti C-223/99 e C-260/99,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Agorà Srl

e

Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano,

e tra

e

Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C.

e

Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano,

Ciftat soc. coop. arl,

* Lingua processuale: l'italiano.

domande 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),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (relatore) e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Agorà Srl, dagli avv.ti L. Tamos e C. Piana;

— per la Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C., dall'avv.ssa E. Brambilla;

— per l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, dagli avv.ti M. Bassani e A. Tizzano;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. M. Nolin, in qualità di agente, assistito dall'avv. M. Moretto,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Agorà Srl, rappresentata dall'avv. L. Tamos, dell'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, rappresentato dagli avv.ti M. Bassani e F. Sciaudone, e della Commissione, rappresentata dal sig. M. Nolin, assistito dall'avv. M. Moretto, all'udienza del 30 novembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 gennaio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 26 e 27 novembre 1998, pervenute alla Corte, rispettivamente, in data 10 giugno e 13 luglio 1999, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale 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; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di due controversie tra la Agorà Srl (in prosieguo: l'«Agorà») e la Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. (in prosieguo: l'«Excelsior»), da un lato, e l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano (ente responsabile dell'allestimento della fiera internazionale di Milano; in prosieguo: l'«Ente Fiera»), dall'altro, controversie vertenti, segnatamente, sulla questione se il detto ente costituisca un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva.

Contesto normativo

3 L'art. 1 della direttiva 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 71/305/CEE;

(...)».

Le cause principali

4 L'Ente Fiera è sorto come comitato all'inizio del secolo scorso ed è stato trasformato in persona giuridica di diritto privato nel 1922. L'art. 1 del suo statuto, all'epoca dei fatti, precisava quanto segue:

«1. L'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano (...) ha lo scopo di svolgere e di sostenere ogni attività diretta all'organizzazione di manifestazioni fieristiche,

attività congressuali e di ogni altra iniziativa che, favorendo l'interscambio, promuova la presentazione della produzione di beni e servizi ed eventualmente la loro vendita. L'Ente non ha fini di lucro e svolge attività di interesse pubblico. Esso opera secondo i principi del codice civile.

2. La gestione dell'Ente è ispirata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

3. L'Ente può porre in essere tutte le operazioni che non gli siano precluse dalla legge e dallo Statuto, comprese le operazioni finanziarie, le assunzioni di mutui e la prestazione di garanzie commerciali mobiliari ed immobiliari per il conseguimento del suo scopo; può, inoltre, costituire società o Enti aventi scopo analogo o affine o connesso al proprio, ovvero assumere interessenze e partecipazioni in dette società o enti».

5 Ai termini dell'art. 3 dello Statuto, parimenti nella versione vigente all'epoca dei fatti della causa principale, «[l]'Ente deve provvedere al raggiungimento dello scopo per il quale è costituito con il ricavato dell'esercizio della sua attività e dell'amministrazione, anche straordinaria, e della gestione del suo patrimonio, nonché con i contributi di enti o persone».

Il contesto di fatto della causa C-223/99

6 L'Agorà, con istanza 2 dicembre 1997, integrata in data 24 dicembre 1997, chiedeva all'Ente Fiera il rilascio, ai sensi dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990,

n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GURI del 18 agosto 1990, n. 192, pag. 7), dei documenti relativi alla gara di appalto del servizio di noleggio in opera di elementi di allestimento e di componenti di arredo per zone reception e posti di informazione, di cui al bando del 2 agosto 1997.

7 Con decisione 5 gennaio 1998 l'Ente Fiera negava il rilascio dei detti documenti, in base al rilievo che esso non sarebbe soggetto all'obbligo di osservare gli obblighi di trasparenza imposti dalla normativa in materia di appalti pubblici.

8 L'Agorà impugnava tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, che, con sentenza 3 marzo 1998, accoglieva la domanda.

9 Avverso tale sentenza l'Ente Fiera proponeva appello dinanzi alla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, che, con decisione 8 luglio 1998, rilevava la sussistenza di un vizio assorbente di procedura del giudizio di primo grado, con conseguente rinvio della causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

10 Con ricorso al detto Tribunale, notificato il 19 ottobre 1998, l'Agorà reiterava la propria domanda di rilascio di documenti, deducendo che, con riguardo alla questione dell'applicabilità all'Ente Fiera della normativa comunitaria sugli appalti di servizi, occorreva sottoporre la questione medesima, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia.

11 Nell'ordinanza di rinvio il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia rileva che l'applicazione all'Ente Fiera dell'obbligo di osservare gli imperativi di

trasparenza, dedotto dall'Agorà, dipende dalla qualificazione del medesimo come amministrazione aggiudicatrice. A tale proposito il detto Tribunale si richiama, da un lato, alla sentenza del Consiglio di Stato 21 aprile 1995, n. 353, nonché alla sentenza dello stesso Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia 17 novembre 1995, n. 1365, ai termini delle quali l'Ente Fiera costituisce un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva e, dall'altro, alla sentenza 16 settembre 1998, n. 1267, in cui il Consiglio di Stato, invertendo la propria giurisprudenza, ha ritenuto che l'Ente Fiera persegua un'attività di carattere economico.

Il contesto di fatto della causa C-260/99

12 Con avviso pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 29 luglio 1997, l'Ente Fiera bandiva una gara d'appalto a licitazione privata ai fini dell'affidamento del servizio di pulizia dei propri quartieri fieristici per il periodo intercorrente dal 1° gennaio al 31 dicembre 1998, con possibilità di proroga di due anni.

13 L'Excelsior partecipava alla gara per quattro dei cinque lotti in cui era suddiviso l'appalto. In esito allo svolgimento della gara, il terzo lotto veniva assegnato al consorzio Miles. Successivamente, però, l'Ente Fiera risolveva il contratto d'appalto stipulato con il detto consorzio in base ad un preteso grave inadempimento del consorzio medesimo. Il lotto di cui trattasi veniva successivamente attribuito, a titolo provvisorio, alla Ciftat soc. coop. arl (in prosieguo: la «Ciftat») per il periodo intercorrente dal 13 febbraio al 30 giugno 1998. In data 7 marzo 1998 veniva pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* un nuovo bando di gara concernente il lotto n. 3 per il periodo intercorrente dal 1° luglio al 31 dicembre 1998, con possibilità di proroga per i periodi dal 1° gennaio al 31 dicembre 1999 e dal 1° gennaio al 31 dicembre 2000.

14 Con ricorsi notificati in data 10 e 11 aprile 1998, l'Excelsior impugnava dinanzi al giudice di rinvio l'attribuzione temporanea alla Ciftat del lotto n. 3 nonché il nuovo bando di gara relativo al medesimo lotto pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 7 marzo 1998.

15 Ciò premesso, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale, redatta in termini identici nelle due cause:

«Se la nozione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva 18 giugno 1992, 92/50/CEE, possa ritenersi applicabile all'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano».

16 Con ordinanza del presidente della Corte 14 settembre 1999, i due procedimenti C-223/99 e C-260/99 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e orale del procedimento e ai fini della sentenza.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-223/99

17 L'Ente Fiera sostiene, in limine, che la questione sollevata nella causa C-223/99 è irricevibile, poiché la causa principale verterebbe sull'applicabilità della normativa italiana in materia di trasparenza e non di quella sugli appalti pubblici. L'eventuale qualificazione dell'Ente Fiera quale organismo di diritto pubblico non avrebbe quindi alcuna incidenza sulla causa principale, riguardante il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

18 A tale riguardo è sufficiente ricordare che, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 234 CE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa,

sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 59).

19 Nella specie, il giudice di rinvio ha chiaramente espresso la necessità dell'interpretazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva al fine di potersi pronunciare sulla questione se l'Ente Fiera sia tenuto a rispettare la normativa nazionale in materia di trasparenza, oggetto della causa principale.

20 Orbene, la Corte può rifiutarsi di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solamente qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta da tale giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa a qua, qualora il problema sia di natura ipotetica ovvero qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenza Bosman, citata supra, punto 61).

21 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-223/99 è ricevibile.

Sulla questione pregiudiziale

22 Si deve rilevare, in limine, che la questione pregiudiziale, nei termini formulati dal giudice di rinvio, verte sull'applicazione ad un ente determinato, nella specie l'Ente Fiera, della nozione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva.

23 Orbene, si deve ricordare che, nella ripartizione dei compiti stabilita dall'art. 234 CE, spetta al giudice nazionale applicare al caso concreto le norme di diritto comunitario, nell'interpretazione loro data dalla Corte (sentenze 8 febbraio 1990, causa C-320/88, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, Racc. pag. I-285, punto 11, e 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal, Racc. pag. I-8121, punto 31).

24 Spetta invece alla Corte trarre dal complesso dei dati forniti dal giudice nazionale, in particolare dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio, i punti di diritto comunitario che devono essere interpretati, tenuto conto dell'oggetto della lite (sentenza 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier, Racc. pag. 1207, punto 9).

25 Si deve conseguentemente rilevare, da un lato, che la questione verte sull'interpretazione dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva, ai termini del quale per organismo di diritto pubblico si intende un organismo istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, munito di personalità giuridica e strettamente legato allo Stato, a enti locali o ad altri organismi di diritto pubblico.

26 Si deve ricordare al riguardo che le tre condizioni enunciate dalla detta disposizione hanno carattere cumulativo (sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a., Racc. pag. I-73, punto 21).

27 D'altro canto, dalle due ordinanze di rinvio emerge che il giudice nazionale ritiene che l'Ente Fiera soddisfi in ogni caso due delle tre condizioni, chiedendosi unicamente se il detto Ente sia stato istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

28 Emerge inoltre dall'art. 1 dello statuto che l'Ente Fiera ha lo scopo di svolgere e sostenere qualsiasi attività diretta all'organizzazione di fiere e di esposizioni, di congressi e di ogni altra iniziativa che, favorendo gli scambi, promuova la presentazione della produzione di beni e servizi ed eventualmente la loro vendita.

29 Tale attività viene svolta, come dedotto dalla Commissione, a livello internazionale da vari operatori stabiliti nelle grandi città dei singoli Stati membri che si trovano in situazione di concorrenza.

30 L'Ente Fiera non persegue peraltro scopi lucrativi, ma la sua gestione si fonda su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività.

31 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che la questione pregiudiziale deve essere intesa nel senso che con essa si chiede sostanzialmente se un ente che abbia ad oggetto lo svolgimento di attività dirette all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe senza scopo lucrativo, ma la cui gestione si fondi su criteri di rendimento, di efficacia nonché di redditività e che operi in un ambiente concorrenziale soddisfi bisogni di interesse generale di carattere non industriale o commerciale ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, primo trattino, della direttiva.

32 Ai fini della soluzione della questione così riformulata, si deve ricordare che la Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 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 (sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96, BFI Holding, Racc. pag. I-6821, punto 36).

33 A tale riguardo si deve rilevare, da un lato, che le attività dirette all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe soddisfano bisogni di interesse generale.

34 Infatti, l'organizzatore di manifestazioni di tal genere, 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 essere ricondotto all'interesse generale.

35 D'altro canto, occorre interrogarsi, alla luce delle informazioni che si evincono dagli atti di causa, in merito alla questione se i bisogni di cui trattasi presentino carattere non industriale o commerciale.

36 Appare utile, a tal fine, far riferimento all'elencazione degli organismi di diritto pubblico contenuta nell'allegato I della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, 71/305/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, pag. 5), come modificata dalla direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE (GU L 199, pag. 54), cui rinvia l'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50. Tale elenco, pur non essendo esaustivo, è volto ad essere il più completo possibile.

37 L'esame di tale elencazione evidenzia come si tratti, in generale, di bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e che, dall'altro, per motivi connessi all'interesse generale, lo Stato preferisce soddisfare direttamente ovvero nei confronti dei quali intende mantenere un'influenza determinante (v., in tal senso, la menzionata sentenza BFI Holding, punti 50 e 51).

38 Inoltre, se è pur vero che la Corte ha affermato che la nozione di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale non esclude bisogni che siano parimenti soddisfatti o possano esserlo da imprese private (v. sentenza BFI Holding, citata supra, punto 53), essa ha parimenti ritenuto che l'esistenza di una concorrenza articolata, in particolare la circostanza che l'organismo interessato agisca in situazione di concorrenza sul mercato, può costituire un indizio a sostegno del fatto che non si tratta di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale (v. sentenza BFI Holding, citata supra, punto 49).

39 Orbene, si deve rilevare, anzitutto, che l'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe costituisce un'attività economica che consiste nell'offrire servizi sul mercato. Nella specie, emerge dagli atti che l'ente di cui trattasi fornisce questi servizi agli espositori dietro versamento di un corrispettivo. Mediante la propria attività l'ente soddisfa bisogni di natura commerciale, da un lato, degli espositori che beneficiano così della promozione dei beni o dei servizi che espongono e, dall'altro, dei visitatori che desiderano raccogliere informazioni ai fini di eventuali decisioni di acquisto.

40 Si deve inoltre sottolineare che l'ente di cui trattasi, per quanto non persegua scopi lucrativi, opera, come emerge dall'art. 1 del proprio statuto, secondo criteri di rendimento, di efficacia e di redditività. Considerato che non è previsto alcun meccanismo per compensare eventuali perdite finanziarie, esso sopporta direttamente il rischio economico della propria attività.

41 Si deve poi rilevare che un ulteriore indizio del carattere industriale o commerciale dell'allestimento di fiere e di esposizioni è dato dalla comunicazione interpretativa della Commissione sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni (GU 1998, C 143, pag. 2). Tale comunicazione mira segnatamente ad illustrare in quale modo gli organizzatori di fiere e di esposizioni beneficiano della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Ne consegue che non si tratta di bisogni al cui soddisfacimento lo Stato preferisce in generale provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante.

42 Infine, la circostanza che un ente come quello nella causa principale operi in un ambiente concorrenziale — circostanza che spetta al giudice nazionale verificare tenendo conto del complesso delle attività dell'ente medesimo che si estendono a livello tanto internazionale quanto nazionale e regionale — tende a confermare l'interpretazione secondo cui l'attività consistente nell'organizzare fiere ed esposizioni non soddisfa il criterio definito all'art. 1, lett. b), secondo comma, primo trattino, della direttiva.

43 La questione pregiudiziale dev'essere quindi risolta nel senso che un ente

— avente ad oggetto lo svolgimento di attività volte all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe,

— che non persegue scopi lucrativi, ma la cui gestione si fonda su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività

— e che opera in un ambiente concorrenziale

non costituisce un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva.

Sulle spese

44 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha 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 sulla questione sottopostale dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con ordinanze 26 e 27 novembre 1998, dichiara:

Un ente

— **avente ad oggetto lo svolgimento di attività volte all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe,**

— **che non persegue scopi lucrativi, ma la cui gestione si fonda su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività**

— **e che opera in un ambiente concorrenziale**

non costituisce un organismo di diritto pubblico 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.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 maggio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola