

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER

presentate il 30 gennaio 2001¹

I — Introduzione

II — Il contesto normativo

A — *Direttiva 92/50*

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia vertono sull'interpretazione — in riferimento alla procedura di aggiudicazione seguita dall'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano (in prosieguo: l'«Ente Fiera»²) — della nozione di «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 (in prosieguo: la «direttiva 92/50»³). Le parti non concordano, in particolare, sul fatto che l'ente soddisfi il requisito dell'essere stato istituito «(...) per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (...)».

2. Le disposizioni rilevanti di cui all'art. 1 della direttiva 92/50 così recitano:

«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.

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — In prosieguo si utilizzerà, conformemente alla lingua italiana, la denominazione «l'Ente Fiera». Nel diritto italiano, il termine «ente» designa organismi che di norma rientrano in tedesco nella nozione di «Körperschaft» (organo) o «Anstalt» (istituto) di diritto pubblico. L'ente è dotato di personalità giuridica propria ed è finanziariamente autonomo. Può trattarsi di enti locali, come ad esempio regioni o province autonome, o di organismi economici, come ad esempio l'ex azienda di Stato fornitrice di elettricità ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica), a cui lo Stato partecipa in maniera diversificata.

3 — GU L 209, pag. 1.

Per “organismo di diritto pubblico” si intende qualsiasi organismo:

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

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;

(...).

B — *Atto di trasposizione italiano*

- 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.

3. La direttiva 92/50 è stata trasposta nel diritto italiano mediante il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 157/95»⁴). L'art. 2 del decreto legislativo ha ripreso la nozione di «organismo di diritto pubblico» dalla direttiva 92/50.

C — *Statuto dell'Ente Fiera*

4. L'Ente Fiera è stato istituito all'inizio del ventesimo secolo sotto forma di comitato in conformità del diritto civile. Il suo capitale è stato essenzialmente costituito da operatori e imprenditori privati; esso ha ottenuto personalità giuridica con Regio Decreto 1° luglio 1922, n. 919.

Gli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che ottemperano ai criteri di cui al secondo comma

4 — Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (in prosieguo: «GURI») n. 104, del 6 maggio 1995.

5. L'Ente Fiera è incaricato dell'organizzazione della fiera internazionale di Milano. Al momento della domanda di pronuncia pregiudiziale le disposizioni dello Statuto di tale ente rilevanti ai fini del presente procedimento erano del tenore seguente:

legge o 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.

«Articolo 1 — Dello scopo

(...).

1. L'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, (di seguito Ente), costituito con R.D. 1° luglio 1922, n. 919, dichiarato Ente Fieristico Internazionale dall'art. 53 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con sede in Milano, Largo Domodossola n. 1, 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.

Articolo 3 — Dei mezzi per il raggiungimento dello scopo

1. L'Ente deve provvedere al raggiungimento dello scopo per il quale è costituito col ricavato dell'esercizio della sua attività e della amministrazione, anche straordinaria, e della gestione del suo patrimonio, nonché con i contributi di enti o persone.

(...).

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

Ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, il Presidente dell'Ente Fiera è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, mentre i vicepresidenti vengono nominati dal ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, e così anche il segretario generale (art. 10 dello Statuto).

Ai sensi dell'art. 6, il Consiglio generale, competente per le decisioni fondamentali dell'Ente Fiera (v. art. 7 dello Statuto) si compone per oltre la metà da rappresentanti dello Stato, della Regione Lombardia, dell'Amministrazione provinciale di Milano e del comune di Milano, mentre i restanti membri sono rappresentanti del mondo economico e dei dipendenti.

L'art. 15 dello Statuto stabilisce che l'Ente Fiera è soggetto al controllo del ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Conformemente all'art. 16, n. 1, il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato può affidare l'amministrazione dell'Ente Fiera ad un commissario nel caso di impossibilità di funzionamento dell'amministrazione ordinaria o in caso di gravi irregolarità. Ai sensi del n. 2 il detto ministro può mettere in liquidazione l'Ente Fiera per impossibilità di raggiungere i fini per cui l'Ente è stato istituito o per motivi di interesse pubblico.

III — I fatti

A — *I fatti del procedimento C-223/99*

6. Il 24 dicembre 1997 la società Agorà s.r.l. (in prosieguo: l'«Agorà») chiedeva

all'Ente Fiera, ai sensi dell'art. 25 della legge italiana 7 agosto 1990, n. 241⁵, di inviarle i documenti riguardanti una gara di appalto relativa al servizio di noleggio di elementi di allestimento e di componenti di arredo per zone reception o posti di informazione, menzionata in un avviso del 2 agosto 1997.

7. Con nota del 5 gennaio 1998 l'Ente Fiera si rifiutava di inviare i documenti in questione, sostenendo di non essere una persona giuridica di diritto pubblico e di non avere quindi l'obbligo di soddisfare i requisiti di trasparenza previsti dalle norme sugli appalti pubblici di servizi.

8. Il 23 gennaio 1998 l'Agorà impugnava la detta nota dinanzi al giudice a quo, che accoglieva il ricorso nella sua sentenza del 3 marzo 1998 e stabiliva che l'Ente Fiera dovesse inviare all'Agorà tutti i documenti relativi allo svolgimento della gara di appalto.

9. L'Ente Fiera interponeva appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato. Nella sua pronuncia dell'8 luglio 1998, la Sesta Sezione dello stesso accertava un assorbente vizio di procedura del giudizio

⁵ — Legge recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, GURI n. 192, del 18 agosto 1990.

di primo grado e pertanto rinviava la controversia al giudice a quo.

10. Con atto di riassunzione del 19 ottobre 1998 l'Agorà ha nuovamente chiesto di accogliere il suo ricorso, prospettando, per quanto riguarda la questione controversa dell'applicabilità delle norme sugli appalti pubblici di servizi, la necessità di deferire una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.

11. Il giudice a quo ritiene che l'assoggettamento dell'Ente Fiera, come vorrebbe l'Agorà, ai requisiti di trasparenza previsti dalla legge italiana n. 241, dipenda dalla sua qualificazione come «amministrazione aggiudicatrice». In questo contesto il giudice a quo pone l'accento sulle divergenti interpretazioni dell'art. 2 del decreto legislativo n. 157/95 e dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50 date dai giudici italiani. Da un lato, il Consiglio di Stato e il giudice a quo avrebbero statuito, rispettivamente nelle sentenze n. 354 del 21 aprile 1995 e n. 1365 del 17 novembre 1995, che l'Ente Fiera soddisfa i requisiti di un «organismo di diritto pubblico» ai sensi della direttiva 92/50. Dall'altro lato, con sentenza n. 1267 del 16 settembre 1998, il Consiglio di Stato avrebbe operato un «revirement» nella sua giurisprudenza, statuendo che l'Ente Fiera persegue fini aventi carattere industriale o commerciale e che, pertanto, non può essere considerato come «organismo di diritto pubblico» ai sensi della direttiva 92/50.

12. L'Ente Fiera ha prodotto la detta sentenza del Consiglio di Stato come allegato 3 alle sue osservazioni scritte depositate il 5 novembre 1999. Il Consiglio di Stato motiva la classificazione dell'Ente Fiera accolta dichiarando che la promozione indiretta dell'economia, legata all'attività di organizzatore di fiere, non è sufficiente per far ritenere di essere in presenza di compiti volti al soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere «non industriale o commerciale». L'attività dell'Ente Fiera promuoverebbe sì l'interesse generale, come fanno, ad esempio, anche le attività bancarie o delle telecomunicazioni. Tuttavia, l'organizzazione di fiere sarebbe sostanzialmente un'attività commerciale, legata alla promozione ed alla commercializzazione di prodotti e servizi, complementare all'attività produttiva imprenditoriale⁶.

13. Nel frattempo la Corte di cassazione ha confermato la sentenza del Consiglio di Stato. Anche secondo la Corte di cassazione l'Ente Fiera soddisfa bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale, promuovendo, con l'organizzazione di fiere ed esposizioni, le attività economiche e commerciali degli espositori. Inoltre, esso sarebbe in concorrenza con altri organizzatori di fiere. Il fatto che l'Ente non abbia fini di lucro non contrasterebbe con tale classificazione. L'Ente Fiera tenderebbe almeno in linea di principio a coprire con i suoi proventi i costi dell'attività e le perdite eventualmente subite⁷.

6 — Sentenza del Consiglio di Stato n. 1267 del 16 settembre 1998, pag. 11.

7 — Sentenza della Corte di cassazione 4 aprile 2000, n. 97, pubblicata per estratto in *Giurisprudenza italiana*, 2000, pag. 1496, in particolare pag. 1500.

B — *I fatti del procedimento C-260/99*

14. Mediante bando pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 29 luglio 1997, l'Ente Fiera indiceva una gara d'appalto a procedura ristretta per l'aggiudicazione di servizi di pulizia nei propri quartieri fieristici dal 1° gennaio al 31 dicembre 1998, con facoltà di proroga per due anni.

15. La società Excelsior s.n.c. (in prosieguo: l'«Excelsior») partecipava alla gara per i lotti 2-5. In esito alla gara, il terzo lotto veniva aggiudicato al consorzio Miles, terzo classificato nella relativa graduatoria, dopo che l'Ente Fiera aveva escluso le prime due ditte concorrenti. L'Excelsior si classificava al quinto posto nell'elenco.

16. Successivamente l'Ente Fiera rescindeva il contratto d'appalto con la Miles a causa di un grave inadempimento. Per il periodo tra il 13 febbraio e il 30 giugno 1998 l'appalto veniva temporaneamente attribuito alla C.I.F.T.A.T., settima nella graduatoria della precedente gara. Il 7 marzo 1998 veniva pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee un nuovo bando di gara riguardato al lotto in questione per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1998, con possibilità di due ulteriori anni di proroga.

17. Con ricorsi del 10 e 11 aprile 1998, l'Excelsior ha impugnato dinanzi al giudice

a quo sia l'aggiudicazione temporanea del servizio di pulizia in questione alla C.I.F.T.A.T., sia il nuovo bando di gara pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 7 marzo 1998 in relazione allo stesso servizio.

18. L'Ente Fiera ha resistito al ricorso eccependo la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo. Esso infatti, non costituendo un «organismo di diritto pubblico», non sarebbe tenuto a rispettare le norme comunitarie e nazionali sugli appalti pubblici.

19. Al fine di definire la questione di giurisdizione, il giudice a quo ritiene determinante stabilire se l'Ente Fiera vada qualificato come un «organismo di diritto pubblico» ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.

IV — *Questioni pregiudiziali e procedimenti dinanzi alla Corte*

20. Sulla base dei fatti suesposti il giudice a quo ha deferito alla Corte la seguente

questione, di identico tenore in entrambi i procedimenti:

«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».

21. Con ordinanza del presidente della Corte 14 settembre 1999 i procedimenti C-223/99 e C-260/99 sono stati riuniti, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura della Corte, ai fini della fase scritta ed orale del procedimento e della sentenza.

V — Argomenti delle parti

22. L'Agorà, ricorrente nella causa che ha dato luogo al procedimento C-223/99, ritiene che l'Ente Fiera soddisfi «bisogni di interesse generale», come emergerebbe sia dal suo statuto sia dalla legislazione nazionale che ne disciplinano funzioni ed attività. L'organizzazione di fiere costituirebbe un'attività di interesse generale a vantaggio di un gruppo di persone di ampiezza tale da coincidere con la generalità dei cittadini.

23. Inoltre l'Ente Fiera sarebbe stato istituito per soddisfare «specificatamente» bisogni di interesse generale. A tale riguardo si dovrebbe ritenere sufficiente che l'Ente Fiera persegua i detti interessi in maniera istituzionale, mentre sarebbe irrilevante che esso sia stato costituito originariamente come comitato di diritto privato.

24. L'Agorà è altresì del parere che l'Ente Fiera soddisfi bisogni di interesse generale «aventi carattere non industriale o commerciale». Il carattere «industriale o commerciale» di un'attività andrebbe inteso come sinonimo di attività puramente privata dell'organismo in questione. A tale riguardo sarebbe a sua volta determinante che esso risponda all'esigenza di massimizzazione dei profitti.

25. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1 del suo statuto, l'Ente Fiera non svolge attività a fini di lucro. Non vi sarebbe pertanto la certezza che esso basi le proprie decisioni esclusivamente su criteri economici.

26. Inoltre, anche i poteri di controllo della pubblica autorità per quanto riguarda l'attività dell'Ente Fiera escluderebbero che esso operi sul mercato secondo criteri puramente economici. Il controllo dell'organizzazione di fiere in generale consenti-

rebbe agli enti fieristici di essere complessivamente privilegiati rispetto ai concorrenti.

27. L'Agorà ritiene che l'assoggettamento dell'Ente Fiera alle disposizioni del codice civile non escluda affatto la possibilità di classificarlo come «organismo di diritto pubblico».

28. L'Agorà osserva infine che l'Ente Fiera si è sempre conformato alle norme comunitarie sugli appalti pubblici fino al «revirement» operato nella giurisprudenza dal Consiglio di Stato nel 1998.

29. L'Excelsior, ricorrente nella causa che ha dato luogo al procedimento C-260/99, ritiene che la nozione di «organismo di diritto pubblico» debba essere definita conformemente allo scopo perseguito dalle norme comunitarie sugli appalti pubblici, quello cioè di impedire che lo Stato membro in questione favorisca le imprese nazionali, discriminando quelle di altri Stati membri. Per evitare che il detto scopo non fosse eluso, la nozione di «amministrazione aggiudicatrice», che definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia, non avrebbe ricevuto una caratterizzazione di tipo chiuso; sarebbe stata invece introdotta appunto la nozione flessibile di «organismo di diritto pubblico».

30. L'Excelsior sostiene che il carattere «non industriale o commerciale» deve

riguardare i «bisogni di interesse generale» per il cui soddisfacimento l'organismo è stato istituito, e non l'organismo stesso. Il presupposto ricorrerebbe, da un lato, nel caso degli organismi che soddisfano bisogni di interesse generale, estranei alla domanda di beni e servizi da parte dei consumatori. Dall'altro lato, esso ricorrerebbe nel caso degli organismi che perseguono pubblici interessi che non si concretizzano in una fruizione individuale e che non consentono dunque una discriminazione basata sul meccanismo dei prezzi. L'Ente Fiera soddisferebbe bisogni aventi carattere non industriale o commerciale, poiché non fornirebbe alcuna prestazione diretta di servizi al singolo consumatore, bensì opererebbe per promuovere e coordinare le attività economiche di terzi. Inoltre, l'attività dell'Ente Fiera non avrebbe fini di lucro.

31. L'Ente Fiera fa valere anzitutto l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-223/99, poiché la causa a qua riguarderebbe unicamente l'applicabilità delle disposizioni italiane sulla trasparenza e non delle norme comunitarie sugli appalti pubblici. La possibile qualificazione dell'Ente Fiera come «organismo di diritto pubblico» ai sensi della direttiva 92/50 non inciderebbe pertanto sulla questione controversa nella causa a qua relativa al diritto di accesso a documenti amministrativi.

32. Per quanto riguarda la soluzione della questione sollevata, l'Ente Fiera ritiene che ricorra soltanto uno dei presupposti per la sussistenza di un «organismo di diritto pubblico», vale a dire il possesso della «personalità giuridica». Esso sostiene per

contro di non essere soggetto al controllo delle autorità pubbliche. I poteri di controllo dello Stato nei confronti dell'Ente Fiera previsti dall'ordinamento giuridico nazionale, estremamente limitati, corrisponderebbero a quelli esistenti anche nei confronti di fondazioni e di altre attività economiche esclusivamente private. Lo Stato godrebbe, per quanto riguarda l'organizzazione di fiere, soltanto di un diritto di vigilanza e di coordinamento residuale. Per il resto, questa attività sarebbe affidata a diversi organismi di diritto pubblico e privato senza partecipazione statale. Inoltre, l'Ente Fiera non sarebbe soggetto ad alcuna revisione dei conti da parte dello Stato, che non vi parteciperebbe finanziariamente.

33. L'Ente Fiera svolgerebbe esclusivamente attività aventi carattere economico e ciò emergerebbe dal fatto che esso non opera a titolo gratuito, bensì dietro corrispettivo da parte delle società che ricorrono alle prestazioni offerte. La circostanza che l'attività non persegua scopi di lucro significherebbe unicamente che gli utili non vengono ripartiti fra i partecipanti, ma confluiscono nel patrimonio dell'Ente Fiera. In tal modo esso potrebbe autofinanziare la realizzazione degli interventi necessari al proficuo svolgimento della propria attività. A tale riguardo sarebbe irrilevante che l'Ente Fiera soddisfi bisogni di interesse generale, poiché questi avrebbero in ogni caso carattere industriale o commerciale.

34. L'Ente Fiera opererebbe inoltre in concorrenza con sempre più numerosi operatori di mercato. Secondo la giurisprudenza ciò costituirebbe un ulteriore elemento per

concludere che non si tratta di un'attività volta a soddisfare un «bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale». Se in un simile contesto competitivo l'Ente Fiera non orientasse la sua attività secondo criteri economici, potrebbe conseguire soltanto risultati economici negativi. I bilanci dell'Ente Fiera rivelano nondimeno risultati positivi.

35. Anche la «Comunicazione interpretativa della Commissione sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni»⁸ (in prosieguo: la «comunicazione interpretativa») confermerebbe che l'organizzazione di fiere è un'attività economica.

36. Infine l'Ente Fiera sottolinea che dal fatto che esso si sia volontariamente assoggettato alle norme comunitarie sugli appalti pubblici non si può trarre argomento in favore di una generale applicabilità di tali norme nel suo caso.

37. Nelle sue osservazioni, la Commissione esprime dubbi sul fatto che l'attività dell'Ente Fiera soddisfi effettivamente bisogni di interesse generale. Suo compito precipuo sarebbe la promozione degli interessi di un determinato gruppo, vale a dire degli

⁸ — GU 1998, C 143, pag. 2.

operatori economici. Gli interessi di tale categoria, bensì ampia ma comunque limitata, potrebbero difficilmente essere equiparati all'interesse generale.

38. La Commissione ritiene che l'Ente Fiera persegua, secondo lo scopo attribuitogli, interessi puramente commerciali. Dall'art. 1 dello statuto emergerebbe che i bisogni che l'Ente è tenuto specificamente a soddisfare sono quelli inerenti alla presentazione ed all'eventuale commercializzazione dei beni o servizi offerti dagli operatori economici presenti alla fiera. Sarebbe troppo restrittiva e in contrasto con la direttiva la concezione secondo la quale la promozione e l'incentivazione di determinati settori economici e produttivi non potrebbero rappresentare un bisogno di natura industriale o commerciale, mentre avrebbero natura industriale o commerciale solo i bisogni che possono essere perseguiti attraverso la soddisfazione diretta della domanda di beni o servizi del singolo consumatore.

39. Inoltre, l'Ente Fiera sarebbe stato istituito per soddisfare specificatamente gli interessi industriali o commerciali precedentemente descritti. Esso avrebbe avuto origine all'inizio del ventesimo secolo per soddisfare esigenze tradizionali e spontanee degli operatori economici.

40. Anche tenuto conto delle caratteristiche dell'attività e del *modus operandi* dell'Ente Fiera, la Commissione perviene alla con-

clusione che esso svolge un'attività di natura industriale o commerciale. Vero è che l'Ente Fiera non opera a fini di lucro, tuttavia ciò significherebbe soltanto che gli utili non vengono distribuiti, bensì rimangono all'interno dell'organismo. Inoltre, l'amministrazione dell'Ente Fiera si baserebbe su criteri di efficienza, efficacia ed economicità ed esso si finanzierebbe con il ricavato dell'esercizio della sua attività. L'Ente Fiera conseguirebbe pertanto utili e li reinvestirebbe per autofinanziarsi.

41. Per di più, nell'organizzazione e nella gestione di fiere l'Ente Fiera opererebbe in concorrenza con altri organizzatori e organismi privati e non godrebbe di alcun privilegio. Secondo la giurisprudenza, ciò indicherebbe lo svolgimento di attività volte al soddisfacimento di bisogni aventi carattere industriale o commerciale. Vero è che la mera presenza di un contesto concorrenziale non è sufficiente ad escludere che l'organismo interessato si lasci guidare da considerazioni di natura non economica, tuttavia, ai sensi dell'art. 1 del suo statuto l'Ente Fiera è tenuto a ispirarsi a criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Tenuto conto della presenza di concorrenza sul mercato in questione, ne conseguirebbe che si tratta del soddisfacimento di bisogni aventi carattere industriale o commerciale.

42. Anche la Commissione fa riferimento alla propria citata «comunicazione interpretativa», la quale confermerebbe che l'Ente Fiera offre un servizio a titolo oneroso in un contesto concorrenziale.

VI — Presa di posizione

A — Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-223/99

43. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-260/99 non sono state sollevate obiezioni. L'Ente Fiera fa tuttavia valere l'irricevibilità della questione pregiudiziale nel procedimento C-223/99, in quanto esso non riguarderebbe l'interpretazione del diritto comunitario, bensì quella del diritto italiano.

44. Come rilevato supra, nella sezione «Il contesto normativo», la nozione comunitaria di «organismo di diritto pubblico» è stata ripresa in diritto italiano con la trasposizione della direttiva 92/50⁹. Secondo quanto osservato dal giudice a quo, l'interpretazione di tale nozione è determinante per l'applicazione della legislazione relativa alla trasparenza dell'attività amministrativa (legge 7 agosto 1990, n. 241). La questione sollevata riguarda pertanto l'interpretazione della nozione di «organismo di diritto pubblico» ai sensi della direttiva 92/50. Di conseguenza, si tratta dell'interpretazione del diritto comunitario derivato e perciò la questione pregiudiziale è ricevibile ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE.

9 — V. anche sentenza della Corte di cassazione 4 aprile 2000, Giurisprudenza italiana 2000, pag. 1496, in particolare pag. 1498, punto 2.1.1.

45. Quanto al fatto che la questione sollevata sia rilevante al fine di dirimere la controversia principale, si tratta, in linea di principio, di un problema di competenza esclusiva del giudice a quo, e la Corte non può sindacare in merito¹⁰. Un'eccezione a tale principio viene in esame solo se tra la questione sollevata e la controversia di cui il giudice è investito non sussiste alcun nesso manifesto o se si sottopongono questioni generali e ipotetiche¹¹. Nella causa C-223/99 non si configura tuttavia una siffatta irricevibilità della questione pregiudiziale. Nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo ha affermato che dalla possibile qualificazione dell'Ente Fiera come «organismo di diritto pubblico» ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50¹² dipende il suo obbligo di applicare le disposizioni italiane sulla trasparenza, controverse nella causa a qua. La domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-223/99 è pertanto ricevibile.

B — Sull'interpretazione dell'art. 1 della direttiva 92/50

46. Affinché l'Ente Fiera possa essere qualificato come amministrazione aggiudicatrice, occorre che siano soddisfatte le tre condizioni di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50: l'Ente Fiera deve avere personalità giuridica, essere soggetto al

10 — Sentenze 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi (Racc. pag. 1555, punti 17-19), e 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia (Racc. pag. 3045, punto 15).

11 — Sentenza Foglia, citata alla nota 10 (punto 18), e sentenza 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punti 22-26).

12 — V. ordinanza di rinvio, pag. 3.

controllo dello Stato ed essere stato istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse pubblico aventi carattere non industriale o commerciale. Secondo la giurisprudenza, le tre condizioni hanno carattere cumulativo¹³.

1) Personalità giuridica dell'Ente Fiera

47. Con Regio Decreto del 1° luglio 1922 l'Ente Fiera è stato trasformato da «iniziativa» in persona giuridica («ente morale»). Esso è dotato di personalità giuridica sulla base delle disposizioni dell'art. 1, n. 1, terza frase, e n. 3, nonché dell'art. 3 del suo Statuto in combinato disposto con il Regio Decreto. La condizione di cui all'art. 1, lett. b), secondo trattino, della direttiva 92/50 è dunque soddisfatta.

2) Influenza dello Stato e di altri enti locali sull'Ente Fiera

48. Il consiglio di amministrazione dell'Ente Fiera si compone per oltre la metà di rappresentanti dei ministeri dello Stato e dell'Amministrazione regionale e comunale (art. 6 dello statuto); il Presidente viene nominato dal Presidente della Repubblica

(art. 5, n. 1, dello statuto). La nomina dei vicepresidenti spetta al ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (art. 5, n. 3, dello Statuto). Pertanto, gli organi direttivi dell'Ente Fiera sono designati dallo Stato e da altri enti locali. Inoltre, secondo l'art. 15 dello Statuto, l'Ente Fiera è soggetto al controllo del ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, che può persino metterlo in liquidazione ai sensi dell'art. 16. In tal senso anche la sua gestione è soggetta al controllo statale. Da questo punto di vista non dovrebbero sorgere dubbi, tenuto conto in particolare della giurisprudenza nella sentenza *Connemara Machine Turf*, secondo cui è sufficiente una possibilità di controllo quantomeno indiretto da parte dello Stato¹⁴. Vero è che le competenze del governo nazionale per quanto riguarda l'Ente Fiera sono state trasferite con decreto del Consiglio dei ministri 7 luglio 1999¹⁵ all'amministrazione della Regione Lombardia. Tuttavia, poiché anche quest'ultima è un ente locale, la nomina degli organi direttivi dell'Ente Fiera ed il controllo della sua attività continuano a dipendere da un ente locale, conformemente all'art. 1, lett. b), terzo trattino, della direttiva 92/50.

3) Istituzione dell'ente per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale

49. Di conseguenza, al fine di chiarire se l'Ente Fiera sia un «organismo di diritto

13 — Sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96, *BFI Holding* (Racc. pag. I-6821, punto 29).

14 — Sentenza 17 dicembre 1998, causa C-306/97, *Connemara Machine Turf* (Racc. pag. I-8761, punto 34).

15 — GURI n. 176 del 29 luglio 1999, pag. 44.

pubblico» ai sensi dell'art. 1 della direttiva 92/50, occorre unicamente accertare — e qui concordo con le considerazioni del giudice a quo — se il detto ente sia un organismo istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale [art. 1, lett. b), primo trattino, della direttiva 92/50].

a) Istituzione dell'ente per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale

50. Occorre anzitutto esaminare se l'Ente Fiera sia stato istituito per soddisfare specificatamente «bisogni di interesse generale» ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.

51. Ai sensi dell'art. 1 dello statuto, l'Ente Fiera «(...) 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». Quindi, l'Ente Fiera è stato istituito allo scopo di organizzare manifestazioni fieristiche ed attività congressuali. Occorre chiedersi se ciò rappresenti un bisogno di interesse generale.

52. È anzitutto il tenore dell'art. 1, n. 1, seconda frase, dello statuto dell'Ente Fiera, secondo cui esso non ha fini di lucro e svolge attività di interesse pubblico, che fa

propendere per il soddisfacimento di bisogni di interesse generale.

53. Le parti nella causa principale non contestano che l'organizzazione di fiere ed esposizioni costituisca un'attività che soddisfa un bisogno di interesse generale. Anche il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione concludono nella loro più recente giurisprudenza, citata supra, che l'Ente Fiera soddisfa con la sua attività bisogni di interesse generale. Soltanto la Commissione nega la presenza di tale requisito, affermando che la cerchia di persone che beneficiano dell'attività dell'Ente Fiera è limitata.

54. A quanto consta, la Corte non ha ancora esaminato nella sua giurisprudenza sugli appalti pubblici in che misura l'organizzazione di fiere sia un'attività di interesse generale. Finora è stata riconosciuta la caratteristica di interesse generale alle seguenti attività: produzione di stampati per l'amministrazione, come passaporti, patenti e carte d'identità¹⁶, raccolta e trattamento di rifiuti domestici¹⁷, mantenimento delle foreste nazionali e di un'industria forestale¹⁸ nonché gestione di un'università¹⁹. L'avvocato generale Fennelly

16 — Sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (Racc. pag. I-73, punto 24).

17 — Sentenza nella causa C-360/96, BFI Holding, citata alla nota 13 (punto 52).

18 — Sentenze 17 dicembre 1998, causa C-353/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-8563, punto 37), e causa C-306/97, Connemara Machine Turf, citata alla nota 12 (punto 32).

19 — Sentenza 3 ottobre 2000, causa C-380/98, The University of Cambridge (Racc. pag. I-8035, punto 19).

ha inoltre qualificato come compito di interesse generale l'esercizio di reti pubbliche di telecomunicazione e l'offerta di pubblici servizi di telecomunicazione²⁰, e l'avvocato generale Mischo è partito dal presupposto che gli «Offices publics d'aménagement et de construction» nonché una «Société anonyme d'habitations à loyer modéré» operino anch'essi nell'interesse generale²¹.

55. Gli esempi citati riguardano in realtà situazioni accessibili in linea di principio alla collettività. Tuttavia, determinate prestazioni — ad esempio in ambito universitario — potrebbero essere destinate soltanto ad alcune persone, in ipotesi a coloro che soddisfano le condizioni di accesso. Allo stesso modo, è possibile aggiudicare abitazioni dell'edilizia agevolata soltanto ai meno abbienti. Dal confronto delle dette attività con l'organizzazione di fiere emerge che anche alle fiere, in determinati casi, può accedere soltanto un determinato pubblico: ad esempio, nel caso di fiere specializzate. Tuttavia, chiunque soddisfi le condizioni imposte dall'organizzatore, vale a dire chiunque appartenga al settore economico cui la fiera è dedicata, può esporre i propri prodotti. Contrariamente a quanto afferma la Commissione, non appare giustificato trarre da tale delimitazione della cerchia di utenti diretti dell'attività fieristica la conclusione che l'organizzazione di fiere non soddisfa un interesse generale. Così come la collettività trae vantaggio dalla ricerca universitaria e dal suo apporto allo stato della scienza in generale, anche la fiera, facendo incontrare produttori e commer-

cianti, apporta vantaggi ai consumatori, che ad esempio possono acquistare al dettaglio i prodotti pubblicizzati in fiera dai commercianti all'ingrosso e al minuto. Come ha osservato la Commissione nella sua «comunicazione interpretativa» per il settore fiere ed esposizioni, queste rappresentano «uno strumento per l'incentivazione delle vendite», rivolto al «crescente bisogno (nell'economia) di processi di comunicazione e di informazione che permettano di ottimizzare le scelte del consumatore»²². La limitazione della cerchia di partecipanti non impedisce pertanto di ammettere che l'organizzazione di una fiera soddisfi bisogni di interesse generale.

56. Come conclusione intermedia, occorre pertanto affermare che l'Ente Fiera soddisfa bisogni di interesse generale.

b) Carattere dei bisogni

57. Per poter qualificare l'Ente Fiera come un organismo di diritto pubblico, i bisogni di cui esso persegue il soddisfacimento devono infine avere «carattere non industriale o commerciale». La vera controversia tra le parti in causa verte sull'interpretazione e sull'applicazione del detto criterio. I ricorrenti ritengono che l'Ente Fiera non svolga un'attività industriale o commerciale, mentre lo stesso Ente Fiera e la

20 — Conclusioni presentate il 18 maggio 2000, causa C-324/98, *Telaustria* Racc. 2000, pag. I-10745, pag. I-10747, paragrafo 15).

21 — Conclusioni presentate il 19 ottobre 2000, causa C-237/99, *Commissione/Francia* (Racc. 2001, pag. I-939, pag. I-941, paragrafi 5 e 6 passim).

22 — V. terzo comma dell'introduzione (GU 1998, C 143, pag. 2).

Commissione sono del parere che l'organizzazione di fiere sia un'attività avente carattere puramente industriale o commerciale. Quest'ultima opinione viene anche sostenuta dal Consiglio di Stato e dalla Corte di cassazione.

striale o commerciale» possano distinguersi da quelli aventi carattere «non industriale o commerciale» e se l'organizzazione di fiere cui provvede l'Ente Fiera risponda o meno a bisogni aventi carattere «industriale o commerciale».

58. A quanto consta, la Corte ha finora preso posizione sul criterio dei bisogni «aventi carattere non industriale o commerciale» unicamente nella causa BFI Holding, in cui ha statuito che «(...) dal tenore letterale dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50, nelle sue differenti versioni linguistiche, emerge che il carattere non industriale o commerciale costituisce un criterio diretto a precisare la nozione di bisogni di interesse generale ai sensi di tale disposizione»²³. La Corte ha motivato questo punto richiamandosi soprattutto all'efficacia pratica della disposizione. Infatti, se «il legislatore comunitario avesse ritenuto che tutti i bisogni di interesse generale rivestissero carattere non industriale o commerciale, non l'avrebbe specificato, poiché in tale prospettiva, questo secondo elemento della definizione non presenterebbe alcuna utilità»²⁴.

60. L'Agorà fa discendere il carattere «non industriale o commerciale» dell'attività svolta dall'Ente Fiera soprattutto dall'art. 1, n. 1, seconda frase, dello statuto, secondo cui l'Ente Fiera non ha fini di lucro. Occorre accogliere tale argomento almeno nel senso che un'attività industriale o commerciale è volta in linea di principio al conseguimento di un profitto imprenditoriale.

59. Occorre pertanto condividere l'opinione della Commissione secondo cui il requisito del carattere «non industriale o commerciale» delimita ulteriormente la nozione di bisogni di interesse generale. Occorre tuttavia chiedersi come i bisogni di interesse generale aventi carattere «indu-

61. La conseguenza che si vuol trarre dalla detta disposizione trova conferma nella clausola di cui all'art. 16 dello statuto dell'Ente Fiera, che prevede, al n. 1, la possibilità che il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato affidi l'amministrazione dell'Ente Fiera ad un commissario quando l'amministrazione ordinaria non è più garantita o in caso di gravi irregolarità. Inoltre, ai sensi del n. 2 di tale disposizione, il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato può persino mettere l'Ente Fiera in liquidazione, per impossibilità di raggiungere i fini per cui è stato istituito o per motivi di interesse pubblico. La possibilità di una liquidazione per motivi di interesse pubblico è tuttavia difficilmente compatibile con l'ipotesi che l'Ente Fiera sia stato istituito allo scopo di soddisfare bisogni industriali o commerciali. Un'impresa che soddisfa bisogni

23 — Sentenza nella causa BFI Holding, citata alla nota 13 (punto 32).

24 — Sentenza nella causa BFI Holding, citata alla nota 13 (punto 35).

aventi carattere industriale o commerciale può essere liquidata per motivi di insolvenza o perché il proprietario non ha più interesse alla sua continuazione. Il primo caso è vincolato a considerazioni puramente economiche, mentre il secondo è una conseguenza della disponibilità dei diritti attinenti alla proprietà privata. La disposizione di cui all'art. 16, n. 2, dello statuto potrebbe quindi denotare che l'Ente soddisfa principalmente bisogni di interesse generale aventi carattere «non industriale o commerciale».

62. Per giustificare, invece, il carattere industriale o commerciale dei bisogni di cui l'Ente Fiera persegue il soddisfacimento, la Commissione e l'Ente Fiera si richiamano anzitutto alla «comunicazione interpretativa» della Commissione per il settore fiere ed esposizioni, da cui emergerebbe che l'organizzazione di fiere costituisce un'attività industriale o commerciale. Stesso tenore ha l'argomentazione del Consiglio di Stato, secondo cui l'organizzazione di fiere sarebbe legata alla promozione ed alla commercializzazione di prodotti e servizi, costituendo pertanto un'attività complementare all'attività produttiva imprenditoriale²⁵. Anche la Corte di cassazione considera l'organizzazione di fiere un aiuto all'attività economica e commerciale degli espositori, tale da giustificare la qualificazione dell'organizzazione di fiere come attività avente carattere «industriale o commerciale».

63. Nella «comunicazione interpretativa» della Commissione l'attività fieristica viene

definita come una «manifestazione(e) a scopo commerciale»²⁶. Occorre tuttavia sottolineare che il carattere industriale o commerciale dell'attività degli espositori presenti ad una fiera non implica necessariamente la natura industriale o commerciale dell'attività fieristica. Con la fiera, l'organizzatore può perseguire anche altri scopi, privi del carattere industriale o commerciale, come ad esempio la politica di sviluppo della regione che ospita la fiera o la promozione della vendita di prodotti regionali e locali, offrendo uno strumento vantaggioso per la loro presentazione.

64. La «comunicazione interpretativa» della Commissione descrive in generale l'attività fieristica e rileva che essa rappresenta «l'espressione concreta del concetto di mercato»²⁷. Le fiere sono inoltre definite come uno strumento per l'incentivazione delle vendite, complementare rispetto alla pubblicità, riunendo la domanda e l'offerta in un ambiente propizio agli operatori. Per i partecipanti, le fiere e le esposizioni sono un'occasione per migliorare la propria conoscenza del mercato, per definire le nuove tendenze, per valutare la situazione dei concorrenti o per stabilire contatti²⁸. Tuttavia, in nessun punto della comunicazione si afferma che l'organizzazione di fiere in quanto tale costituisce sempre un'attività «industriale o commerciale». Al contrario, la comunicazione esclude espressamente misure a carattere puramente privato adottate dagli operatori economici o dalle rispettive associazioni che svolgono la loro attività nel settore fiere

25 — V. pag. 11 della sentenza del Consiglio di Stato, Sesta Sezione, n. 1267/98 del 17.9.1998.

26 — V. capitolo I, n. 1.

27 — V. introduzione, secondo comma.

28 — V. introduzione, terzo comma.

ed esposizioni²⁹. Occorre pertanto chiedersi se e in quale misura la detta comunicazione sia applicabile a fiere organizzate a fini industriali o commerciali. Ciò appare alquanto dubbio, soprattutto alla luce del fatto che la comunicazione si prefigge unicamente di contribuire a far sì che le misure nazionali in materia di organizzazione delle fiere siano compatibili con i principi fondamentali del diritto comunitario, in modo particolare con il diritto di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione delle merci³⁰. L'esplicita esclusione, nella comunicazione, delle misure a carattere puramente privato dal suo ambito di applicazione lascia piuttosto supporre l'esistenza di fiere organizzate per motivi diversi da quelli puramente industriali o commerciali. Per queste ragioni, dalla comunicazione non è possibile dedurre elementi che dimostrino il carattere industriale o commerciale dell'attività fieristica dell'Ente Fiera.

65. Inoltre, secondo il Consiglio di Stato l'Ente Fiera non va qualificato come organismo di diritto pubblico in quanto deriva il proprio scopo da un atto costitutivo di diritto privato e il suo patrimonio iniziale proveniva da operatori economici costituitisi in comitato³¹. Tuttavia, neanche questo argomento è convincente. Dal fatto che l'Ente Fiera si fondi su un atto costitutivo di diritto privato non si può desumere il carattere industriale o commerciale dei bisogni che esso è volto a soddisfare. Secondo la giurisprudenza «(...) al fine di assicurare piena efficacia al principio della libera circolazione, alla nozione di amministrazione aggiudicatrice dev'essere data

interpretazione funzionale (...). Tale esigenza esclude che possa essere operata una distinzione a seconda della forma giuridica delle disposizioni che istituiscono l'organismo e individuano i bisogni per il cui soddisfacimento l'organismo stesso è istituito»³². L'atto costitutivo di diritto privato dell'Ente Fiera non dimostra quindi che l'Ente persegue il soddisfacimento di bisogni aventi carattere industriale o commerciale.

66. La Commissione e l'Ente Fiera ritengono che la disposizione citata relativa all'assenza di fini di lucro indichi unicamente che gli utili non vengono distribuiti ai partecipanti, bensì devono essere reinvestiti. Inoltre, in questo contesto occorrerebbe considerare che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, dello statuto, la gestione dell'Ente Fiera si basa su criteri «di efficienza, efficacia ed economicità» e che, conformemente all'art. 3, n. 1, dello Statuto, l'Ente Fiera «deve provvedere al raggiungimento dello scopo per il quale è costituito, col ricavato dell'esercizio della sua attività».

67. Il fatto che gli utili incontestabilmente conseguiti dall'Ente Fiera non vengano distribuiti, ma reinvestiti nella società e che, ai sensi dell'art. 3 del suo Statuto, l'Ente Fiera debba autofinanziare la propria attività impiegando i proventi conseguiti, fa propendere in definitiva per lo svolgimento di un'attività industriale o commerciale. Lo statuto non contiene alcuna disposizione secondo cui le perdite eventualmente subite possono essere compensate dalle autorità

29 — V. introduzione, quinto comma.

30 — V. introduzione, quarto comma, e capitolo II.

31 — V. pag. 10 della sentenza del Consiglio di Stato (Sesta Sezione) 16 settembre 1998, prodotta come allegato 3 all'atto introduttivo dell'Ente Fiera.

32 — Sentenza nella causa BFI Holding, citata alla nota 13 (punto 62). V. anche sentenze nella causa C-353/96, Commissione/Irlanda, citata alla nota 18 (punto 36), e nella causa Connemara Machine Turf, citata alla nota 14 (punto 31).

pubbliche. Perciò, solo l'Ente Fiera sopporta le conseguenze economiche e finanziarie del proprio operato. Tuttavia, il fatto che lo statuto non preveda alcuna possibilità di finanziamento delle perdite da parte delle autorità pubbliche induce a concludere che si tratta dello svolgimento di un'attività industriale o commerciale. Uno dei requisiti tipici delle attività industriali o commerciali è che l'imprenditore si fa carico del rischio economico dei propri atti.

68. A tale circostanza si aggiunga che, come sostengono la Commissione e l'Ente Fiera, quest'ultimo è in concorrenza con altri organizzatori di fiere. Anche la pronuncia della Corte di cassazione si basa sullo stesso argomento.

69. Al riguardo occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, la presenza di concorrenza nell'ambito di una data attività denota il carattere industriale o commerciale di tale attività. Vero è che questa circostanza non esclude di per sé l'ipotesi di un'attività avente carattere «non industriale o commerciale»³³. Unitamente alla circostanza che solo l'Ente Fiera si fa carico del rischio finanziario delle proprie iniziative, essa costituisce tuttavia un ulteriore elemento per concludere che l'attività svolta dall'Ente Fiera va qualificata come industriale o commerciale. La pressione della concorrenza fa apparire inverosimile che l'Ente Fiera si lasci guidare da considerazioni che non siano quelle economiche.

33 — Sentenza nella causa BFI Holding, citata alla nota 14 (punto 43).

70. Neanche dalla ratio della direttiva 92/50, consistente nell'«escludere che nell'attribuzione degli appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici venga data la preferenza alle imprese offerenti o ai candidati nazionali»³⁴, sembra emergere la necessità di includere l'Ente Fiera negli «organismi di diritto pubblico» vincolati alle norme sugli appalti pubblici. Per conseguire efficacemente lo scopo enunciato si deve dare un'interpretazione funzionale alla nozione di «organismo di diritto pubblico»³⁵. Di conseguenza, nel valutare se un determinato organismo soddisfi le condizioni di cui all'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50, occorre sempre chiedersi se nelle gare d'appalto da esso bandite possa verificarsi concretamente il rischio della discriminazione tra candidati sulla base della loro nazionalità.

71. Ai sensi delle disposizioni sul finanziamento previste dallo statuto, l'Ente Fiera è obbligato a ispirarsi in linea di principio soltanto a considerazioni economiche. Tale rischio finanziario è tipico delle attività imprenditoriali. Nel caso di imprese che soddisfano bisogni di interesse generale aventi carattere «non industriale o commerciale», al fine di garantire il soddisfacimento dei detti bisogni dovrebbe sempre sussistere la possibilità che le autorità pubbliche compensino le perdite eventualmente subite, affinché non risulti pregiudicato il soddisfacimento dei bisogni aventi carattere «non industriale o commerciale» cui tali imprese sono preposte.

34 — Sentenze nella causa BFI Holding, citata alla nota 13 (punto 42), e nella causa C-380/98, The University of Cambridge, citata alla nota 19 (punto 17).

35 — La Corte ha già dato tale interpretazione nella sua sentenza fondamentale 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes (Racc. pag. 4635, punto 11).

72. Nonostante la menzionata assenza di fini di lucro e lo stretto vincolo statale, a causa del rischio economico e finanziario gravante solo sull'Ente Fiera, non v'è pericolo che nell'aggiudicazione di appalti risultino privilegiati prestatori di servizi nazionali.

73. In conclusione si deve pertanto dichiarare che, secondo il suo statuto, l'Ente Fiera è stato istituito per soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale. Di conseguenza, un organismo come l'Ente Fiera non è riconducibile alla nozione di «organismo di diritto pubblico» ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50.

VII — Conclusione

74. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere la questione pregiudiziale nel seguente modo:

«La nozione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE non include gli organismi che — sebbene siano volti, come l'Ente Fiera, al soddisfacimento di bisogni di interesse generale, operino senza fini di lucro e siano soggetti a stretti vincoli nei confronti di enti pubblici locali — si finanzino tuttavia esclusivamente con il proprio patrimonio e con redditi propri, e si facciano carico interamente del rischio economico e finanziario della loro attività, senza alcuna possibilità che le autorità pubbliche compensino eventuali perdite».