



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 20 luglio 2017¹

Causa C-187/16

**Commissione europea
contro**

Repubblica d'Austria

«Procedimento per inadempimento – Appalti pubblici di servizi – Direttive 92/50/CEE, 2004/18/CE e 2009/81/CE – Articolo 346 TFUE – Necessità di speciali misure di sicurezza – Tutela degli interessi essenziali di sicurezza dello Stato – Produzione di documenti d'identità e altri documenti ufficiali – Affidamento dell'appalto all'Österreichische Staatsdruckerei senza previo svolgimento di una procedura di aggiudicazione»

I. Introduzione

1. È evidente che i documenti ufficiali, come i passaporti biometrici, le carte di identità, le patenti e i permessi di soggiorno devono essere prodotti nel rispetto di particolari requisiti di riservatezza e sicurezza. Infatti, il rilascio dei suddetti documenti rappresenta un'espressione dell'esercizio di funzioni fondamentali dello Stato. Il loro utilizzo fa parte del quotidiano e la fiducia generalmente nutrita quanto alla loro autenticità ed esattezza ha un'importanza non trascurabile. Di conseguenza, la sicurezza del loro rilascio, la tutela contro i tentativi di contraffazione e la gestione responsabile di tali documenti, compresi i dati trattati nell'ambito della loro produzione, hanno assoluta priorità e occorre prevenire efficacemente gli abusi².

2. Tuttavia, nel presente procedimento per inadempimento, la Corte è chiamata a stabilire se simili considerazioni permettano di affidare in via esclusiva, senza l'espletamento di una gara d'appalto, la produzione di siffatti documenti a una determinata impresa, considerata come particolarmente affidabile.

3. Nello specifico, la Commissione europea contesta alla Repubblica d'Austria di violare le disposizioni di diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, dal momento che essa riserva la produzione di documenti rilevanti ai fini della sicurezza unicamente all'Österreichische Staatsdruckerei GmbH, soggetto un tempo statale e oggi privatizzato.

¹ Lingua originale: il tedesco.

² A tal proposito, v., ad esempio, il Piano d'azione per rafforzare la risposta europea alle frodi riscontrate nei documenti di viaggio, tracciato dalla Commissione europea nella sua comunicazione dell'8 dicembre 2016 al Parlamento europeo e al Consiglio [COM(2016) 790 final].

4. Al di là dal caso di specie, la controversia in esame assume altresì rilievo poiché, in tale contesto, la Corte è chiamata ancora una volta a far luce sul margine riconosciuto agli Stati membri nel discostarsi dal diritto dell'Unione in ragione dei propri interessi essenziali di sicurezza nazionale indicati nell'articolo 346, paragrafo 1, TFUE. Ben difficilmente la fattispecie in esame potrebbe essere più attuale, in un momento in cui la minaccia derivante dal terrorismo internazionale e dalla criminalità organizzata, ma anche la questione dell'efficace controllo dei flussi migratori sono ovunque al centro dell'interesse pubblico.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. Il contesto normativo dell'Unione rilevante per il presente caso è costituito, da un lato, dalle disposizioni di diritto primario di cui agli articoli 49, 56 e 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE [già articoli 43, 49 e 296, paragrafo 1, lettera a), Trattato CE], dall'altro, da talune disposizioni di diritto derivato contenute nelle direttive 92/50/CEE³ e 2004/18/CE⁴, con la precisazione che la prima direttiva assume rilievo per il periodo sino al 31 gennaio 2006 e la seconda per i periodi successivi.

Direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi

6. Con riferimento all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi aventi ad oggetto i «servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto», sia la direttiva 92/50 che la direttiva 2004/18 prevedono, in linea di principio, lo svolgimento di procedure di appalto conformemente alle disposizioni del diritto dell'Unione, come emerge dagli articoli 3, paragrafo 1, 11, paragrafo 1, 8 e 15, paragrafo 2, in combinato disposto con l'allegato I A, punto 15, della direttiva 92/50 e dall'articolo 20 in combinato disposto con l'allegato II A, punto 15, della direttiva 2004/18.

Deroghe all'obbligo di svolgimento di una procedura di aggiudicazione

7. Tuttavia, sia la direttiva 92/50 che la direttiva 2004/18 escludono dal loro ambito di applicazione gli appalti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza.

Per quanto attiene alla direttiva 92/50, ciò emerge dal suo articolo 4, paragrafo 2, così formulato:

«La presente direttiva non si applica ai servizi che vengano dichiarati segreti o la cui prestazione debba essere accompagnata da misure speciali di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari od amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi, né quando lo esiga la tutela d'essenziali interessi di sicurezza di tale Stato».

Una disposizione sostanzialmente analoga sotto il profilo contenutistico si rinviene nell'articolo 14 della direttiva 2004/18:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici che sono dichiarati segreti, quando la loro esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi o quando ciò è necessario ai fini della tutela di interessi essenziali di tale Stato membro».

³ Direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU 1992, L 209, pag. 1).

⁴ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114).

8. Il contesto in cui si inserisce la suddetta eccezione dall'ambito di applicazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi disciplinate dal diritto dell'Unione è illustrato per la prima volta nel quattordicesimo considerando della direttiva 92/50, nei seguenti termini:

«considerando che è opportuno applicare nel campo dei servizi le stesse deroghe previste dalle direttive 71/305/CEE e 77/62/CEE in relazione alla sicurezza dello Stato o alla segretezza nonché alla priorità di altre regole sugli appalti, come quelle derivanti da accordi internazionali, dalla presenza di truppe di stanza o dalle norme di organizzazioni internazionali».

9. Nel considerando 22 della direttiva 2004/18 la suddetta eccezione per sicurezza e la segretezza dello Stato è descritta come segue:

«È opportuno prevedere i casi nei quali le misure di coordinamento delle procedure possono non essere applicate per ragioni connesse alla sicurezza o ai segreti di Stato o a causa dell'applicabilità di particolari norme di aggiudicazione degli appalti previste da accordi internazionali, attinenti alla presenza di truppe di stanza o proprie delle organizzazioni internazionali».

10. In via complementare, occorre richiamare l'articolo 10 della direttiva 2004/18 che, a seguito delle modifiche introdotte con la direttiva 2009/81/CE⁵, reca – con riferimento agli «appalti nei settori della difesa e della sicurezza» la seguente formulazione:

«Fatto salvo l'articolo [346 TFUE], la presente direttiva si applica agli appalti pubblici aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza ad eccezione degli appalti ai quali si applica la direttiva 2009/81/CE (...).

La presente direttiva non si applica agli appalti ai quali non si applica la direttiva 2009/81/CE in virtù degli articoli 8, 12 e 13 di quest'ultima».

11. Infine, a norma del suo articolo 13, lettera a), rubricato «Esclusioni specifiche», la direttiva 2009/81 non si applica, dal canto suo, agli «appalti per i quali l'applicazione delle disposizioni della presente direttiva obbligherebbe uno Stato membro a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza».

12. Ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2009/81, il relativo termine di recepimento scadeva il 21 agosto 2011.

Requisiti specifici fissati dal diritto dell'Unione per i passaporti e le carte di identità

13. Inoltre, con riferimento specifico ai passaporti e alle carte di identità, occorre altresì richiamare il regolamento (CE) n. 2252/2004⁶. Quanto all'oggetto del regolamento di cui trattasi, è consigliabile soffermarsi anzitutto sul suo considerando 4, che contiene le seguenti spiegazioni:

«Il presente regolamento si limita ad armonizzare le caratteristiche di sicurezza che comprendono identificatori biometrici per i passaporti e i documenti di viaggio degli Stati membri. La designazione delle autorità e degli organismi autorizzati ad accedere ai dati contenuti nel supporto di memorizzazione dei documenti è di competenza nazionale, fatte salve eventuali pertinenti disposizioni di diritto comunitario, di diritto dell'Unione europea o di accordi internazionali».

⁵ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU 2009, L 216, pag. 76).

⁶ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (GU 2004, L 385, pag. 1)

14. L'articolo 3 del regolamento n. 2252/2004 dispone poi quanto segue:

«1. Secondo la procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 2 [7] può essere deciso che le specifiche menzionate nell'articolo 2⁸] siano segrete e non destinate alla pubblicazione. In tal caso esse sono comunicate solo agli organismi designati dagli Stati membri come responsabili della stampa e alle persone debitamente autorizzate da uno Stato membro o dalla Commissione.

2. Ciascuno Stato membro designa un organismo responsabile della stampa dei passaporti e dei documenti di viaggio. Esso comunica il nome dell'organismo alla Commissione e agli altri Stati membri. Lo stesso organismo può essere designato a tal fine da due o più Stati membri. Ogni Stato membro conserva la facoltà di cambiare l'organismo da esso designato, provvedendo a informarne la Commissione e gli altri Stati membri».

B. Diritto nazionale

15. La Österreichische Staatsdruckerei [tipografia di Stato austriaca]⁹ è organizzata in base al diritto privato sotto forma di una Gesellschaft mit beschränkter Haftung (società a responsabilità limitata; in prosieguo «GmbH»). Socio unico di detta GmbH è la Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, le cui azioni sono quotate in borsa e detenute da soggetti privati.

16. In base al quadro di fatto e di diritto vigente al 12 settembre 2014¹⁰, la produzione di passaporti con chip, passaporti di emergenza, titoli di soggiorno, carte d'identità, patenti di guida in formato tessera, libretti di circolazione (per autoveicoli) in formato tessera e patentini pirotecnici è affidata alla Staatsdruckerei.

17. A norma degli articoli 1 a, secondo periodo, e 2, paragrafo 2, punto 1, del Staatsdruckereigesetz 1996 [legge del 1996 sulla tipografia di Stato]¹¹, la Staatsdruckerei è chiamata ad assumere, in particolare, «la produzione di prodotti stampati per i servizi federali il cui processo produttivo richiede il mantenimento della segretezza e il rispetto di disposizioni di sicurezza (stampa securizzata)». Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 3, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato stabilisce che le istituzioni federali devono «affidare» la produzione dei suddetti prodotti stampati «in via esclusiva alla [Staatsdruckerei]»¹².

7 Si tratta di una «procedura di comitatologia», ai sensi degli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23)

8 Si intendono in tal sede le specifiche tecniche concernenti ulteriori caratteristiche e requisiti di sicurezza, il supporto di memorizzazione delle caratteristiche biometriche e la relativa sicurezza nonché i requisiti qualitativi e norme comuni relativi all'immagine del volto e alle impronte digitali.

9 In prosieguo anche: la «Staatsdruckerei».

10 Il 12 settembre 2014 è scaduto il termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato ai sensi dell'articolo 258, primo comma, TFUE.

11 BGBl I, n. 1/1997.

12 Per i passaporti con chip, i passaporti di emergenza e le carte d'identità, ciò emerge anche dalla Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passersätze [regolamento del Ministro federale dell'Interno sulla struttura dei passaporti e dei documenti sostitutivi], per i titoli di soggiorno dalla Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes [regolamento del Ministro federale dell'Interno sull'attuazione della legge in materia di stabilimento e di soggiorno], per le patenti in formato tessera dalla Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes [regolamento del Ministro federale per la Scienza e i Trasporti sull'attuazione della legge sui permessi di guida], per i libretti di circolazione per autoveicoli in formato tessera dalla Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Einrichtung von Zulassungstellen [regolamento del Ministro federale per la Scienza e i Trasporti sulla creazione degli uffici competenti per l'immatricolazione dei veicoli] e, per i patentini pirotecnici dalla Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 [regolamento del Ministro federale dell'Interno sull'attuazione della legge del 2010 sui prodotti pirotecnici]. L'obbligo di affidare gli appalti alla Staatsdruckerei, nella misura in cui non si ricava espressamente dai suddetti regolamenti, scaturisce dal requisito della tutela contro i tentativi di contraffazione dei suddetti documenti, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato.

18. Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 1, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato, intitolato «Controllo della sicurezza della stampa», stabilisce che le operazioni commerciali e amministrative concernenti la produzione, la lavorazione e lo stoccaggio delle stampe securizzate sono soggette al controllo del Ministro federale competente per la carta valore considerata. A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della medesima legge, la Staatsdruckerei è tenuta ad adottare tutte le misure di sicurezza necessarie per evitare abusi con riferimento alla produzione, alla lavorazione e allo stoccaggio di stampe securizzate. Infine, ai sensi del successivo paragrafo 3, la Staatsdruckerei deve garantire al Ministro federale competente per la stampa securizzata di cui trattasi, l'accesso ai locali e alla documentazione commerciale pertinente nella misura in cui ciò risulti necessario ai fini del controllo.

III. Fatti e procedimento precontenzioso

19. Con lettera di messa in mora del 6 aprile 2011, la Commissione evidenziava all'Austria taluni dubbi circa la compatibilità con le disposizioni del TFUE e delle direttive 92/50 e 2004/18 dell'aggiudicazione diretta alla Staatsdruckerei di determinati appalti pubblici di servizi aventi ad oggetto la stampa di documenti ufficiali. Nello specifico, in tale fase si discuteva di passaporti con chip, passaporti di emergenza, titoli di soggiorno, carte d'identità, patenti di guida in formato tessera, libretti di circolazione in formato cartaceo e in formato tessera, patentini pirotecnici, patenti nautiche, prestampati per documenti di sicurezza, talloncini per sostanze stupefacenti e patentini per ciclomotori.

20. Nella sua risposta del 7 giugno 2011, l'Austria si richiamava alla tutela di interessi essenziali di sicurezza nazionale. La tutela delle informazioni riservate, la garanzia dell'autenticità e dell'esattezza dei documenti interessati, la sicurezza dell'approvvigionamento e la garanzia della tutela dei dati sensibili giustificherebbero l'affidamento degli appalti di servizi di stampa in via esclusiva alla Staatsdruckerei. Infatti, solo quest'ultima presenterebbe le corrispondenti misure di sicurezza organizzative, tecniche e costruttive necessarie per dare esecuzione ai suddetti appalti. Con lettere del 17 luglio 2012 e del 28 marzo 2013, l'Austria integrava le proprie considerazioni al riguardo.

21. Il 10 luglio 2014 la Commissione emetteva un parere motivato, rilevando la piena possibilità di strutturare una procedura pubblica di gara in modo da ammettere solo le imprese che siano specializzate nella produzione di documenti richiedenti particolari requisiti di sicurezza e che siano assoggettate ad adeguato controllo.

22. Il 10 settembre 2014 l'Austria replicava al parere motivato. Essenzialmente, lo Stato membro si richiamava nuovamente ai suoi interessi di sicurezza nazionale, sottolineando che l'esecuzione degli appalti di servizi di stampa era strettamente collegata all'ordine pubblico e al funzionamento istituzionale dello Stato. L'aggiudicazione diretta dei suddetti appalti alla Staatsdruckerei si giustificherebbe in ragione della necessità di assicurare l'approvvigionamento, nonché la produzione a condizioni atte a garantire il rispetto delle disposizioni in materia di riservatezza e di sicurezza. Nei confronti delle imprese diverse dalla Staatsdruckerei, il rispetto dei suddetti requisiti di sicurezza potrebbe essere garantito soltanto con i mezzi del diritto civile, mentre nei confronti della Staatsdruckerei le autorità austriache godrebbero ex lege di specifici poteri di controllo.

23. Nel corso del procedimento precontenzioso, la Commissione abbandonava gradualmente le obiezioni sollevate con riferimento ai patentini per ciclomotori, ai libretti di circolazione in formato cartaceo, alle patenti nautiche, ai prestampati per documenti di sicurezza e ai talloncini per sostanze stupefacenti, dal momento che, in parte, i documenti di cui trattasi erano stati abrogati e, in parte, la

loro produzione era stata oggetto di procedura di aggiudicazione¹³. Tuttavia, essa ribadiva, quanto al resto, gli addebiti, sottolineando l'obbligo gravante sull'Austria di dimostrare la necessità di assegnare direttamente alla Staatsdruckerei gli appalti di servizi di stampa controversi.

IV. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

24. Con atto del 4 aprile 2016, la Commissione ha presentato alla Corte il presente ricorso ai sensi dell'articolo 258, secondo comma, TFUE, chiedendo a quest'ultima di pronunciarsi come segue:

- 1) constatare che la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 49 e 56 TFUE o dell'articolo 4 in combinato disposto con gli articoli da 11 a 37 della direttiva 92/50/CEE nonché degli articoli 14, 20 e da 23 a 55 della direttiva 2004/18/CE, in quanto
 - nel periodo precedente e successivo all'attuazione della direttiva 2004/18/CE ha aggiudicato direttamente alla tipografia di Stato austriaca (Österreichische Staatsdruckerei GmbH) gli appalti pubblici di servizi per la produzione di determinati documenti, quali passaporti con chip, passaporti di emergenza, titoli di soggiorno, carte d'identità, patentini pirotecnici, patenti di guida in formato tessera, libretti di circolazione in formato tessera, in misura inferiore e superiore alle soglie in vigore ai sensi delle direttive 92/50/CEE e 2004/18/CE, e
 - mantiene le disposizioni nazionali, come in particolare l'articolo 2, comma 3, della legge federale di riforma dei rapporti giuridici della tipografia di Stato austriaca (Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Staatsdruckerei), che obbligano le amministrazioni aggiudicatrici all'assegnazione di tali appalti di servizi esclusivamente alla tipografia di Stato austriaca;
- 2) condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

25. Da parte sua, la Repubblica d'Austria chiede alla Corte di:

- respingere il ricorso della Commissione, e
- condannare la ricorrente alle spese.

26. Il ricorso della Commissione è stato oggetto della fase scritta del procedimento e, il 7 giugno 2017, di udienza dinanzi alla Corte.

V. Analisi

27. Attualmente, l'oggetto del presente procedimento per inadempimento è circoscritto alla produzione di passaporti con chip, passaporti di emergenza, carte d'identità, titoli di soggiorno, patenti di guida in formato tessera, libretti di circolazione in formato tessera e patentini pirotecnici. Per contro, già nel corso del procedimento precontenzioso, la Commissione ha fatto cadere i suoi addebiti in merito alla produzione di libretti di circolazione in formato cartaceo, patenti nautiche, talloncini per sostanze stupefacenti, prestampati per documenti di sicurezza e patentini per ciclomotori.

¹³ Come emerge dagli atti, il 17 luglio 2012 l'Austria aveva annunciato l'intenzione di abrogare i patentini per ciclomotori e di avviare una procedura di aggiudicazione generalmente accessibile per i patentini pirotecnici, i libretti di circolazione in formato cartaceo, le patenti nautiche, i prestampati per documenti di sicurezza e i talloncini per sostanze stupefacenti. Il 28 marzo 2013 l'Austria confermava infine alla Commissione di aver effettivamente abolito i patentini per ciclomotori e di aver attuato quanto preannunciato rispetto ai prestampati per documenti di sicurezza e ai talloncini per prodotti stupefacenti. Venivano accantonate anche le obiezioni sollevate dalla Commissione con riferimento alle patenti nautiche, come da questa espressamente riconosciuto nel suo ricorso.

28. Il ricorso proposto dalla Commissione risulta fondato se e nella misura in cui, in base al diritto dell'Unione, sussistano specifiche disposizioni concernenti l'aggiudicazione degli appalti dei servizi di stampa controversi (sul punto v. infra, sezione A) di cui l'Austria non ha tenuto conto e a cui essa non poteva sottrarsi in forza di interessi essenziali di sicurezza nazionale (sul punto, v. infra, sezione B).

29. Si osservi, solo a fini di completezza, che nel caso di specie non può essere presa in considerazione l'applicazione della giurisprudenza in materia di affidamenti «in house»¹⁴, dal momento che la Repubblica d'Austria non controlla più la Staatsdruckerei come un proprio servizio. Si tratta piuttosto di un'impresa organizzata unicamente in base al diritto privato e detenuta integralmente da soggetti privati.

A. Obblighi di diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi da parte di organismi degli Stati membri

30. È pacifico che gli appalti dei servizi di stampa controversi costituiscono appalti pubblici di servizi ai sensi delle disposizioni di diritto dell'Unione concernenti l'aggiudicazione di appalti pubblici applicabili nel periodo pertinente. Nello specifico, per il periodo anteriore al 31 gennaio 2006, ciò emerge dall'allegato I A, punto 15, della direttiva 92/50 e, per il periodo successivo, dall'allegato II A, punto 15, della direttiva 2004/18, dove i «Servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto» sono ricondotti alla categoria dei servizi prioritari. Con riferimento ai suddetti servizi, entrambe le direttive impongono alle amministrazioni aggiudicatrici requisiti dettagliati in merito alle procedure di appalto applicabili.

1. Obbligo di diritto derivato di svolgere una procedura di aggiudicazione per la stampa di tutti i documenti ad eccezione dei patentini pirotecnici

31. Le parti concordano nel ritenere che tutti gli appalti dei servizi di stampa in esame, ad eccezione di quello relativo alla produzione di patentini pirotecnici, superavano in valore le soglie per gli appalti pubblici di servizi fissate in entrambe le direttive 92/50 e 2004/18.

32. Pertanto, in linea di principio, fatta salva la questione della tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale, che verrà esaminata più avanti¹⁵, per tutti i succitati appalti sussisteva l'obbligo di svolgere una procedura di aggiudicazione conforme alle disposizioni del diritto derivato dell'Unione. Ciò emerge dagli articoli 3, paragrafo 1, 11, paragrafo 1, 8 e 15, paragrafo 2, in combinato disposto con l'allegato IA, punto 15, della direttiva 92/50 o dall'articolo 20 in combinato disposto con l'allegato II, parte A, punto 15, della direttiva 2004/18.

2. Nessun obbligo di diritto primario di garantire un minimo di pubblicità all'appalto per i servizi di stampa di patentini pirotecnici

33. Per quanto attiene invece all'appalto per i servizi di stampa di patentini pirotecnici, il cui valore stimato ammontava soltanto a EUR 56 000 e si collocava pertanto nettamente al di sotto delle soglie fissate nelle direttive 92/50 e 2004/18 per gli appalti pubblici di servizi, nessuna disposizione di diritto derivato sanciva un obbligo di svolgimento di una procedura di aggiudicazione.

14 V. sul punto, tra le tante, sentenze del 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punto 50); dell'8 aprile 2008, Commissione/Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, punto 36), e dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, punto 31). L'eccezione per gli affidamenti «in house» vale sia per i casi rientranti nelle direttive sugli appalti pubblici sia per quelli che devono essere valutati unicamente alla luce delle libertà fondamentali del mercato interno europeo: sentenze del 13 ottobre 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, punti da 60 a 62); del 29 novembre 2012, Econord (C-182/11 e C-183/11, EU:C:2012:758, punto 26), e dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, punto 24).

15 Sul punto, v., infra, paragrafi da 40 a 72 delle presenti conclusioni.

34. È vero che ciò non implica che siffatti appalti pubblici siano interamente sottratti al diritto dell'Unione. Piuttosto, in base a una giurisprudenza consolidata¹⁶, le libertà fondamentali del mercato interno europeo – nella specie la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (vale a dire gli articoli 43 e 49 del Trattato CE per il periodo anteriore al 1° dicembre 2009 e gli articoli 49 e 56 TFUE per il periodo successivo) – e, in particolare, l'obbligo di trasparenza desumibile dalle suddette libertà fondamentali, richiedono che anche prima dell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi che si collocano al di sotto delle soglie sia garantito un adeguato livello di pubblicità nella misura in cui sussista, con riferimento al rispettivo appalto, un interesse transfrontaliero certo.

35. Tuttavia, nel caso di specie, la Commissione e l'Austria discutono proprio dell'effettiva sussistenza di un tale interesse transfrontaliero certo con riferimento all'appalto per i servizi di stampa di patentini pirotecnici in esame.

36. Come osserva correttamente l'Austria, il valore economico basso di un appalto costituisce un indizio contro la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo. In linea con la Commissione, si deve certamente riconoscere che la sussistenza o l'assenza di un siffatto interesse transfrontaliero non può essere ricondotta unicamente al valore economico dell'appalto; è invece indispensabile procedere a una valutazione complessiva di tutte le circostanze rilevanti del rispettivo caso concreto¹⁷. Tuttavia, a mio giudizio, nella specie neppure una siffatta valutazione complessiva permette di riconoscere un interesse transfrontaliero certo.

37. Indubbiamente, il mercato della produzione di documenti non falsificabili si caratterizza nel suo complesso per un'elevata specializzazione e interdipendenza a livello internazionale. Date le circostanze non si può escludere che già appalti di dimensioni più contenute provenienti da uno Stato membro possano incontrare un vasto interesse transfrontaliero altrove nell'Unione europea o nello Spazio economico europeo (SEE). Tuttavia, nel caso di specie, la Commissione non ha spiegato a sufficienza in che misura un interesse transfrontaliero certo debba sussistere proprio per la stampa di patentini pirotecnici austriaci, di cui - in base alle indicazioni non contraddette dell'Austria - sono prodotti circa 400 esemplari all'anno per un prezzo unitario di EUR 35.

38. Poco significativa appare, a tale proposito, la circostanza dedotta dalla Commissione ovvero che anche la Staatsdruckerei è stata incaricata, a sua volta, da numerosi Stati esteri della produzione di visti e passaporti. Infatti, a differenza dei patentini pirotecnici, i visti e i passaporti sono prodotti in numero nettamente superiore e secondo istruzioni unitarie fissate dal diritto dell'Unione. L'interesse transfrontaliero relativo agli appalti dei servizi di stampa di visti e passaporti è quindi marcatamente maggiore e non comparabile con l'interesse nei confronti degli appalti dei servizi di stampa dei patentini pirotecnici.

39. Pertanto, tutto sommato, le circostanze dedotte dalla Commissione non depongono univocamente a favore della sussistenza di un interesse transfrontaliero all'appalto dei servizi di stampa dei patentini pirotecnici. La Commissione non ha dunque adempiuto l'onere probatorio su di essa gravante¹⁸. Di conseguenza, in questa sede non si può ritenere che, in forza del diritto primario dell'Unione, l'Austria fosse tenuta a istituire un livello minimo di pubblicità prima di aggiudicare l'appalto dei servizi di stampa dei patentini pirotecnici. Sotto il profilo del diritto dell'Unione, l'Austria poteva quindi assegnare il suddetto appalto direttamente alla Staatsdruckerei senza prendere preventivamente in considerazione altre imprese come appaltatori.

16 Sentenze del 7 dicembre 2000, *Telaustria e Telefonadress* (C-324/98, EU:C:2000:669, punti da 60 a 62); del 18 giugno 2002, *HI* (C-92/00, EU:C:2002:379, punti 42, 45 e 46); del 13 novembre 2007, *Commissione/Irlanda* (C-507/03, EU:C:2007:676, punti da 29 a 31); del 17 dicembre 2015, *UNIS e Beaudout Père et Fils* (C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punti 27, 38 e 39), e del 6 ottobre 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, punto 19).

17 In questo senso, sentenza del 6 ottobre 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, punto 20).

18 Sull'onere della prova a carico della Commissione v., ad esempio, sentenza del 13 novembre 2007, *Commissione/Irlanda* (C-507/03, EU:C:2007:676, punto 32).

B. Eccezioni rispetto agli obblighi di diritto dell'Unione

40. Per quanto attiene alla parte del ricorso della Commissione che *non* concerne i patentini pirotecnici, resta ora da chiarire se e in che misura il carattere indubbiamente sensibile degli appalti dei servizi di stampa controversi autorizzasse l'Austria ad assegnarli direttamente alla Staatsdruckerei in deroga agli obblighi di diritto dell'Unione appena illustrati, senza prendere in qualche modo in considerazione altre imprese quali appaltatori.

41. In tale contesto, l'Austria richiama l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 e l'articolo 14 della direttiva 2004/18. Per contro, nel caso in esame essa *non* rimanda all'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE [già articolo 296, paragrafo 1, lettera a), Trattato CE] anch'esso ampiamente discusso dalle parti. Tale aspetto è stato chiarito in udienza¹⁹. Tuttavia, ritengo ragionevole analizzare in prosieguo anche l'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, dal momento che – in definitiva – tutte le disposizioni delle direttive citate possono essere ricondotte alla disposizione di cui trattasi e sono ad essa strettamente connesse.

1. Considerazioni di carattere generale

42. L'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE chiarisce, a livello di diritto primario, che nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza. Diversamente dalla successiva lettera b) dell'articolo di cui trattasi, già in base alla sua formulazione, la lettera a) non è circoscritta solo alle armi, alle munizioni e al materiale bellico ma tutela, in termini generali, gli interessi essenziali della sicurezza degli Stati membri e può quindi trovare applicazione anche rispetto a procedure di appalto non rientranti nel settore militare, come gli appalti dei servizi di stampa in esame²⁰. In definitiva, lo Stato membro che si rifiuti di indire un bando di gara per un appalto pubblico o di pubblicizzarlo in altro modo, cela ai terzi interessati informazioni rilevanti circa un imminente appalto. Così facendo esso si sottrae dunque, in forza dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, all'obbligo di fornire informazioni previsto in capo ad esso, nei settori considerati, ai sensi del diritto dell'Unione.

43. Sotto il profilo del diritto derivato, la possibilità espressa nell'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE di derogare a taluni obblighi di diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici viene concretizzata, da un lato, dall'articolo 13, lettera a), della direttiva 2009/81 e, dall'altro, dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 nonché dall'articolo 14 della direttiva 2004/18. Secondo le due disposizioni da ultimo citate, recanti una formulazione essenzialmente identica, le disposizioni delle direttive di cui trattasi non si applicano agli appalti pubblici

- che sono dichiarati segreti, oppure
- la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi,
- oppure quando ciò è necessario ai fini della tutela di interessi essenziali di tale Stato membro.

¹⁹ Solo con riferimento ai patentini pirotecnici, già esaminati, l'Austria si richiama all'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE.

²⁰ In questo senso si è espressa esplicitamente la Commissione nella sua comunicazione interpretativa del 7 dicembre 2006 sull'applicazione dell'articolo 296 del trattato CE agli appalti pubblici della difesa [(COM(2006) 779 definitivo; in prosieguo anche: la «comunicazione del 2006»]; in base ad essa, l'articolo 296, paragrafo 1, lettera a), del Trattato CE [oggi articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE] «va oltre il settore della difesa, e mira in generale a proteggere le informazioni che gli Stati membri non possono divulgare senza mettere in pericolo i loro interessi essenziali di sicurezza» (sezione 1 della comunicazione). In senso analogo sembra propendere anche l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Finlandia e a. (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 e C-239/06, EU:C:2009:67, paragrafo 106).

44. A tale riguardo l'Austria si richiama soltanto alle ultime due ipotesi succitate dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 e dell'articolo 14 della direttiva 2004/18 e, dunque, al fatto che, a suo giudizio, gli appalti dei servizi stampa controversi devono essere accompagnati da speciali misure di sicurezza (seconda ipotesi) e che è coinvolta la tutela di interessi essenziali dello Stato (terza ipotesi). Per contro, l'Austria *non* adduce un'eventuale esigenza di segretezza degli appalti di cui trattasi (prima ipotesi).

45. In sostanza, l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50, l'articolo 14 della direttiva 2004/18 e l'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE sono tutti espressione di un medesimo concetto giuridico, ossia che, per esigenze di tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale, gli Stati membri sono autorizzati a derogare agli obblighi su di essi in concreto gravanti in forza del diritto dell'Unione. Pertanto, è opportuno esaminare congiuntamente tutte le suddette eccezioni, fermo restando che la copiosa giurisprudenza emanata sull'articolo 346, paragrafo 1, TFUE – segnatamente, sulla sua lettera b) – può altresì fungere da filo conduttore per l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 e dell'articolo 14 della direttiva 2004/18.

2. Grado di discrezionalità degli Stati membri rispetto agli interessi essenziali della propria sicurezza

46. Gli interessi essenziali di sicurezza nazionale sono una nozione di diritto dell'Unione che deve essere interpretata in maniera autonoma. Essa ricomprende sia la sicurezza esterna sia la sicurezza interna degli Stati membri²¹.

47. Notoriamente, agli Stati membri deve essere riconosciuto un notevole grado di discrezionalità nel definire i propri interessi essenziali di sicurezza²², come emerge già dall'utilizzo dell'espressione «dallo stesso considerata» di cui all'articolo 346, paragrafo 1, TFUE.

48. Tuttavia, le disposizioni di diritto dell'Unione sulla tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale non possono essere interpretate nel senso di conferire agli Stati membri il potere di derogare agli obblighi di diritto dell'Unione su di essi gravanti mediante un mero richiamo a tali interessi²³. Grava invece, di volta in volta, sugli Stati membri l'onere di provare in maniera circostanziata quali interessi di sicurezza nazionale siano nello specifico coinvolti e in che misura l'adempimento di determinati obblighi di diritto dell'Unione contrasterebbe con essi.

49. Nel caso di specie, l'Austria afferma, in maniera convincente, che l'emissione dei documenti ufficiali di cui trattasi coinvolge funzioni essenziali dello Stato²⁴. I passaporti e le carte di identità, ad esempio, servirebbero a dimostrare l'identità, la cittadinanza e l'età delle persone. Nella prassi, l'esibizione dei suddetti documenti garantisce, non da ultimo, il diritto dei suoi titolari a partecipare alle elezioni, la loro libertà di viaggiare, di soggiornare in altri Stati membri dell'Unione europea o in altri Stati parti contraenti dell'accordo SEE ed, eventualmente, di studiare in tali paesi o di esercitarvi un'attività economica. Una patente di guida fornisce informazioni sulla legittimazione del titolare a condurre autoveicoli intervenendo così attivamente nella circolazione stradale; a determinate condizioni la patente di guida può addirittura essere riconosciuta come documento d'identità.

21 Sentenze del 26 ottobre 1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, punto 17), e dell'11 gennaio 2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, punto 17); nello stesso senso, sentenze del 10 luglio 1984, Campus Oil e a. (72/83, EU:C:1984:256, punti da 34 a 36); del 4 ottobre 1991, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, EU:C:1991:376, punto 22), e del 15 dicembre 2009, Commissione/Danimarca (C-461/05, EU:C:2009:783, punto 51, primo periodo).

22 V. sentenza del 30 settembre 2003, Fiocchi munizioni/Commissione (T-26/01, EU:T:2003:248, punto 58) e, nello stesso senso, la comunicazione del 2006 (cit. supra alla nota a piè di pagina 20), secondo cui l'articolo 296 del Trattato CE (oggi articolo 346 TFUE) conferisce agli Stati membri «un notevole grado di discrezionalità» nel decidere come tutelare gli interessi essenziali della loro sicurezza (sezione 4 della comunicazione) ed è «prerogativa degli Stati membri definire gli interessi essenziali della propria sicurezza» (sezione 5 della comunicazione).

23 Sentenze del 16 settembre 1999, Commissione/Spagna (C-414/97, EU:C:1999:417, punto 22 e 24); del 15 dicembre 2009, Commissione/Finlandia (C-284/05, EU:C:2009:778, punto 47); del 7 giugno 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, punto 35), e del 4 settembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, punto 34).

24 In senso analogo, già le considerazioni della Corte nella sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (C-44/96, EU:C:1998:4, punto 24), sui compiti assunti dalla Staatsdruckerei.

50. Come osserva correttamente l'Austria, nello stampare i suddetti documenti e i documenti similari occorre far sì, in primis, che ne sia garantita l'autenticità e la tutela contro i tentativi di contraffazione; in secondo luogo, che terzi non autorizzati non vengano a conoscenza delle misure di sicurezza adottate per la loro produzione; in terzo luogo, che gli enti statali possano contare su un approvvigionamento affidabile dei relativi documenti e, in quarto luogo, che sia garantito un elevato livello di tutela dei dati personali trattati in sede di produzione dei documenti di cui è causa.

51. Quand'anche, in linea con la Commissione, si mettesse in dubbio, in particolare, se e in che misura l'ultimo aspetto succitato attinente alla tutela dei dati possa essere considerato come una questione di sicurezza nazionale²⁵, resterebbe comunque pacifico che quantomeno tutti gli altri aspetti indicati – autenticità e tutela contro i tentativi di contraffazione dei documenti ufficiali, protezione delle misure di sicurezza previste per la loro produzione e garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento – possono toccare interessi essenziali di sicurezza nazionale.

52. Pertanto, in linea di principio, l'Austria può richiamarsi ai suoi interessi essenziali di sicurezza nazionale e alle misure necessarie per la loro tutela, come indicate nell'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, nell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 e nell'articolo 14 della direttiva 2004/18. Tuttavia, determinante ai fini della definizione del presente caso è la questione se i suddetti interessi e misure di sicurezza possano giustificare l'integrale abbandono delle procedure previste dal diritto dell'Unione per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Procedo ora ad affrontare tale questione.

3. Carattere eccezionale delle misure a tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale e principio di proporzionalità

53. L'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, ammettendo talune deroghe alle libertà fondamentali che assumono un significato cruciale nel sistema dei Trattati, costituisce una disposizione derogatoria che deve essere interpretata restrittivamente²⁶. Lo stesso vale per l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/50 e per l'articolo 14 della direttiva 2004/18, che contemplano, a loro volta, determinate eccezioni rispetto all'ambito di applicazione delle disposizioni di diritto dell'Unione sull'aggiudicazione degli appalti pubblici e in tal modo introducono anch'essi, in definitiva, eccezioni alle libertà fondamentali sancite nei Trattati²⁷.

54. Quand'anche si riconosca allo Stato membro interessato un ampio potere discrezionale nelle questioni attinenti alla sicurezza, nel ricorrere alle suddette disposizioni derogatorie esso non è del tutto libero ma resta soggetto al controllo della Corte. Lo Stato membro di cui trattasi è tenuto, in particolare, a dimostrare che le misure da esso adottate siano *necessarie* allo scopo di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza nazionale²⁸. Pertanto, in definitiva, esso è chiamato a sottoporsi a un controllo di proporzionalità.

25 La Commissione sottolinea che la tutela dei dati, pur costituendo un aspetto rilevante per il bene comune, non è una questione di sicurezza nazionale.

26 Sentenze del 15 dicembre 2009, Commissione/Finlandia (C-284/05, EU:C:2009:778, punto 48) e Commissione/Danimarca (C-461/05, EU:C:2009:783, punto 52), e del 7 giugno 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, punto 35).

27 In questo senso, sentenza del 7 giugno 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, punto 35), riferita all'articolo 10 della direttiva 2004/18.

28 Sentenze del 16 settembre 1999, Commissione/Spagna (C-414/97, EU:C:1999:417, punti 22 e 24); del 15 dicembre 2009, Commissione/Finlandia (C-284/05, EU:C:2009:778, punti 48 e 49); dell'8 aprile 2008, Commissione/Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, in particolare punto 53); del 2 ottobre 2008, Commissione/Italia (C-157/06, EU:C:2008:530, punto 31), e del 7 giugno 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, punto 45); in senso analogo la comunicazione del 2006 (cit. alla nota a piè di pagina 20, sezione 5), in base alla quale occorre dimostrare perché, nella specie, la non applicazione delle disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti sia *necessaria* per la tutela di un interesse essenziale di sicurezza.

55. Nel fornire le giustificazioni per l'affidamento diretto degli appalti dei servizi di stampa controversi alla Staatsdruckerei, nel caso in esame l'Austria si fonda essenzialmente su tre argomenti: in primo luogo, la tutela di interessi essenziali di sicurezza nazionale richiederebbe l'esecuzione centralizzata degli appalti dei servizi di stampa mediante affidamento a una singola impresa; in secondo luogo, l'esecuzione degli appalti dei servizi di stampa rilevanti ai fini della sicurezza imporrebbe l'espletamento di controlli efficaci da parte delle autorità; in terzo luogo, l'appaltatore dovrebbe essere, come tale, affidabile. Come osserverò in prosieguo, nel caso specifico nessuno dei suddetti argomenti supera un esame più approfondito.

a) Sul requisito dell'esecuzione centralizzata degli appalti dei servizi di stampa

56. In primo luogo, l'Austria si richiama alla necessità che gli appalti dei servizi di stampa controversi siano eseguiti in maniera centralizzata da una singola impresa. In tal modo, le autorità austriache sarebbero agevolate nell'espletamento dei controlli sulla regolare esecuzione degli appalti nel rispetto delle misure necessarie a garantire riservatezza e sicurezza. Inoltre, ciò ridurrebbe il rischio che terzi non autorizzati vengano a conoscenza delle suddette misure di sicurezza o entrino in possesso di materiale sensibile (ad esempio, prestampati per passaporti o titoli di soggiorno).

57. In effetti, per le ragioni indicate dall'Austria, in un caso come quello in esame, la centralizzazione dell'esecuzione dell'appalto può contribuire alla tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale e forse anche alla tutela dei dati. Tuttavia, in definitiva, l'argomento della centralizzazione è idoneo soltanto a spiegare il motivo per cui gli appalti dei servizi di stampa controversi siano affidati *sempre e soltanto a una singola impresa* (e non a più imprese contemporaneamente). Per contro, il requisito della centralizzazione non permette di spiegare in maniera plausibile perché la tutela di interessi essenziali di sicurezza nazionale richiedano di affidare l'incarico *sempre e soltanto alla stessa impresa*, segnatamente la Staatsdruckerei.

58. Neppure l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2252/2004, invocato dall'Austria, conduce a una valutazione diversa. È vero che, in base alla suddetta disposizione, ciascuno Stato membro è tenuto a designare un *organismo responsabile* della stampa dei passaporti e dei documenti di viaggio. Tuttavia, la disposizione non precisa le modalità con cui gli Stati membri sono chiamati a scegliere il suddetto organismo responsabile. In particolare, essa non osta affatto al previo svolgimento di una procedura di aggiudicazione nel rispetto dei requisiti di diritto dell'Unione. Una conferma in tal senso si ricava anche dall'esame del contesto complessivo in cui la disposizione in questione si colloca. Infatti, in base al suo considerando 4, il regolamento n. 2252/2004 si limita ad armonizzare le caratteristiche di sicurezza per i passaporti e i documenti di viaggio, mentre la designazione delle autorità e degli organismi competenti è rimessa espressamente agli Stati membri, fatte salve eventuali pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione. Proprio tra queste ultime disposizioni, fatte salve dal regolamento citato, rientra non da ultimo la normativa in materia di appalti pubblici, come si evince dalle libertà fondamentali e dalle direttive 92/50 e 2004/18.

b) Sul requisito di controlli efficaci da parte delle autorità

59. In secondo luogo, l'Austria sottolinea l'importanza di controlli efficaci da parte delle autorità nell'ambito della produzione dei documenti di cui trattasi. L'affidamento alla Staatsdruckerei degli appalti dei servizi di stampa controversi sarebbe giustificato anche per tale ragione.

60. A questo proposito, occorre osservare che il carattere sensibile degli appalti dei servizi di stampa di cui trattasi può indubbiamente imporre l'espletamento di controlli più rigorosi, anche non preannunciati, da parte delle autorità nei confronti dell'impresa incaricata. Tuttavia, in tale contesto, l'Austria può adottare solo le misure effettivamente necessarie per garantire l'efficacia dei controlli di cui trattasi. Un *modus operandi* che sfoci nell'esclusione a priori dall'aggiudicazione dell'appalto di tutti i potenziali offerenti diversi dalla Staatsdruckerei eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo legittimo di controlli efficaci.

61. L'Austria eccepisce che, in base al quadro normativo vigente e, più nello specifico, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato, le sue autorità disporrebbero di poteri *pubblici* di controllo esercitabili soltanto nei confronti della Staatsdruckerei ma non delle altre imprese. In particolare, in caso di problemi, contro le imprese straniere sarebbe possibile agire non nell'esercizio di poteri pubblici ma tutt'al più nel quadro del diritto civile.

62. Tuttavia, tale obiezione non convince. È sì innegabile che specifici poteri pubblici di controllo possono risultare necessari al fine di tutelare gli interessi essenziali di sicurezza nazionale, dal momento che essi sono più efficaci rispetto ai meri diritti di controllo di diritto civile previsti all'interno di un contratto. Tuttavia, tale circostanza non giustifica di per sé sola, l'integrale disapplicazione delle esistenti disposizioni di diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e la considerazione a priori sempre e soltanto di *una determinata impresa* – la Staatsdruckerei – quale appaltatore.

63. Compete invece allo Stato membro considerato – nella specie, l'Austria – realizzare un temperamento il più possibile equo tra le sue esigenze di controllo imposte da ragioni di sicurezza, da un lato, e gli obblighi su di esso gravanti in base alle disposizioni di diritto dell'Unione, dall'altro. In tale contesto, con riferimento alla normativa in materia di appalti pubblici, potrebbero essere prese in considerazione misure sensibilmente meno invasive che permettano anche ad imprese diverse dalla Staatsdruckerei di candidarsi per gli appalti dei servizi di stampa controversi:

- invece di escludere in toto dall'aggiudicazione degli appalti le imprese con sede in altri Stati parti contraenti dell'accordo SEE, se necessario l'Austria potrebbe imporre a tutti gli interessati, in caso di aggiudicazione, di eseguire gli appalti dei servizi di stampa di cui trattasi a partire da una stabile organizzazione sita sul territorio nazionale²⁹, di trattare i dati personali coinvolti soltanto nel territorio nazionale, di non trasferire tali dati né le informazioni rilevanti ai fini della sicurezza attraverso linee dati o server stranieri e di non diffonderli a servizi dell'impresa siti all'estero o ad autorità straniere;
- e, in luogo di poteri pubblici di controllo come quelli di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato, esercitabili soltanto nei confronti della Staatsdruckerei, il legislatore austriaco potrebbe riconoscere in termini generali agli enti statali competenti il potere di esercitare tali controlli presso tutte le imprese aventi una stabile organizzazione nel territorio nazionale qualora esse eseguano ivi appalti dei servizi di stampa rilevanti ai fini della sicurezza.

c) Sul requisito dell'affidabilità dell'appaltatore

64. In terzo e ultimo luogo, l'Austria afferma che gli appalti dei servizi di stampa controversi sarebbero stati affidati alla Staatsdruckerei specialmente in ragione del particolare rapporto di fiducia che esisterebbe tra detta impresa e gli enti statali competenti.

²⁹ È vero che un siffatto requisito di una stabile organizzazione sul territorio nazionale costituisce, di fatto, la negazione della libera prestazione dei servizi: tuttavia gli Stati membri possono prevedere un siffatto requisito in via del tutto eccezionale qualora dimostrino che ciò è indispensabile per i necessari controlli delle autorità (v. sentenza del 4 dicembre 1986, Commissione/Germania, 205/84, EU:C:1986:463, punto 52 in combinato disposto con il punto 54, ultimo periodo).

65. È vero che la tutela di interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro può imporre di ammettere nella cerchia dei potenziali candidati per l'aggiudicazione di un appalto pubblico solo imprese qualificabili come particolarmente affidabili e serie.

66. Tuttavia, contrasterebbe in maniera evidente con i principi di base del mercato interno europeo, in generale, e della normativa in materia di appalti pubblici, in particolare³⁰, se uno Stato membro, in maniera per così dire arbitraria, qualificasse una determinata impresa come particolarmente affidabile e seria secondo il motto «provato e dimostrato» – tanto più se si tratta del suo fornitore «storico» per un determinato settore, un soggetto controllato un tempo dallo Stato e poi privatizzato – negando invece a priori, o quantomeno ponendo in dubbio, l'affidabilità e la serietà di tutte le altre imprese.

67. Ciò emerge non da ultimo da un confronto con gli appalti pubblici nel settore militare e della politica di sicurezza che riguardano anch'essi materie oltremodo sensibili, ma che, di norma, devono essere oggetto di una procedura di aggiudicazione ai sensi del diritto dell'Unione³¹. In particolare, la Corte ha già stabilito che la necessità di prevedere un obbligo di riservatezza non impedisce affatto il ricorso a una procedura di gara per l'attribuzione di un appalto³². Le disposizioni di diritto dell'Unione sull'aggiudicazione di appalti pubblici lasciano alle amministrazioni aggiudicatrici un sufficiente margine discrezionale rispetto alle necessarie misure di sicurezza e di riservatezza in un settore sensibile, sia nell'ambito della procedura che precede la scelta dell'appaltatore più idoneo che successivamente in sede di esecuzione dell'appalto.

68. Così, in sede di aggiudicazione di appalti pubblici sensibili, come quello controverso nel caso in esame, avente ad oggetto la produzione di documenti ufficiali, nulla impedisce all'amministrazione aggiudicatrice di prevedere requisiti particolarmente stringenti in materia di adeguatezza e affidabilità dell'appaltatore, di strutturare le condizioni di gara e i contratti di servizi in maniera corrispondente e di esigere dai candidati le prove necessarie. È inoltre possibile prevedere che, nell'esecuzione degli appalti dei servizi di stampa, gli appaltatori debbano adempiere una serie di obblighi che possono comprendere, non da ultimo, l'adozione di misure per la tutela dei dati, della riservatezza e della sicurezza, e la necessità di tollerare controlli da parte delle autorità, compresa una valutazione del grado di sicurezza di tutti i collaboratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto. Tuttavia, ciò non fa della produzione di documenti ufficiali un incarico *intuitu personae*, che può essere eseguito soltanto da un determinato soggetto.

69. Nel corso della fase orale, l'Austria ha anche rilevato che le imprese straniere non potrebbero sottrarsi completamente all'intervento delle autorità dei rispettivi paesi di origine e, talvolta, sarebbero addirittura obbligate a collaborare con i servizi segreti locali anche laddove eseguano appalti pubblici a partire da una stabile organizzazione nazionale. Pertanto, tali imprese non potrebbero essere prese in considerazione come appaltatori per gli appalti dei servizi di stampa sensibili come quelli controversi nella specie.

30 Secondo una giurisprudenza consolidata, l'obiettivo principale delle disposizioni di diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici consiste nella realizzazione della libertà di stabilimento e della libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché nell'apertura a una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri; v., tra le tante, sentenze del 16 dicembre 2008, *Michaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, punti 39 e 53), e dell'8 dicembre 2016, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, punto 28).

31 V., sul punto, articolo 10 della direttiva 2004/18 e, in termini generali, la direttiva 2009/81.

32 Sentenze dell'8 aprile 2008, *Commissione/Italia* (C-337/05, EU:C:2008:203, punto 52), e del 2 ottobre 2008, *Commissione/Italia* (C-157/06, EU:C:2008:530, punto 30); nello stesso senso, sentenza del 7 giugno 2012, *Insinöörtoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, punto 45, parte finale).

70. Come ho già esposto altrove³³, talune deroghe alle procedure di aggiudicazione degli appalti previste dal diritto dell'Unione possono apparire in effetti giustificate alla luce del fatto che uno Stato membro difficilmente intende rivelare ad imprese straniere o a imprese controllate da soggetti stranieri informazioni rilevanti ai fini della sicurezza, in particolare se si tratta di imprese o soggetti di paesi terzi. Lo Stato membro è altresì legittimato ad adottare le misure necessarie per evitare di trovarsi in una situazione di dipendenza da paesi terzi o da imprese di paesi terzi per quanto attiene al suo approvvigionamento di beni sensibili.

71. Tuttavia, secondo una giurisprudenza consolidata, una misura è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico³⁴. Nel caso di specie, a quanto consta, l'Austria non ha adottato alcuna misura idonea a prevenire efficacemente che la Staatsdruckerei ricada sotto il controllo di soci stranieri o diventi una controllata di una persona giuridica straniera. Lo Stato austriaco non si è riservato all'interno di essa alcun diritto di partecipazione sotto forma di azioni privilegiate («golden share»)³⁵ in ragione di esigenze di politica di sicurezza, né ha previsto un qualche limite all'alienazione delle quote sociali della Staatsdruckerei giustificato dalle suddette esigenze.

72. Date le circostanze, non si ravvisa alcuna giustificazione derivante da esigenze di politica di sicurezza per il categorico rifiuto dell'Austria di prendere in considerazione, quali appaltatori, accanto al suo «storico» fornitore, anche altre imprese, che si tratti di imprese austriache o provenienti da altri Stati parti contraenti dell'accordo SEE.

C. Sintesi

73. Pertanto, alla luce di quanto precede, il ricorso della Commissione deve essere respinto nella parte concernente l'aggiudicazione degli appalti dei servizi di stampa di patentini pirotecnici. Occorre invece accogliere in toto il suo ricorso con riferimento a tutte le restanti parti della controversia, stabilendo così che l'Austria si è resa responsabile dell'inadempimento addebitato dalla Commissione.

VI. Spese

74. In linea di principio, a norma dell'articolo 138, paragrafo 3, primo periodo, del regolamento di procedura, quando, come nel caso di specie, le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, a norma del secondo periodo della disposizione di cui trattasi, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

75. In base alla soluzione da me proposta, la Commissione risulta ampiamente vittoriosa, mentre le argomentazioni svolte dall'Austria meritano accoglimento solo con riferimento a una piccola parte dell'oggetto della controversia e, per l'appunto, solo relativamente ai patentini pirotecnici. Date le circostanze, nella specie mi sembra opportuno condannare l'Austria a sopportare, oltre alle proprie spese, anche i tre quarti delle spese della Commissione, la quale sopporterà invece, a sua volta, un quarto delle proprie spese.

33 A questo proposito v. già le mie conclusioni nella causa Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:26, paragrafo 66).

34 Sentenze del 10 marzo 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55); del 17 novembre 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709, punto 42), e del 13 luglio 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punto 33). Tale giurisprudenza, emessa in relazione alle libertà fondamentali, deve valere anche per le disposizioni di diritto derivato sull'aggiudicazione degli appalti pubblici tanto più che queste ultime sono intese alla realizzazione delle libertà fondamentali (v. sul punto anche le mie conclusioni nella causa Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, paragrafo 66 con la nota a piè di pagina 46).

35 V. sul punto, ad esempio, sentenza del 4 giugno 2002, Commissione/Belgio (C-503/99, EU:C:2002:328).

VII. Conclusione

76. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) La Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle direttive 92/50/CEE e 2004/18/CE in quanto
 - da un lato, ha mantenuto disposizioni, come l'articolo 2, paragrafo 3, della legge del 1996 sulla tipografia di Stato, che obbligano le amministrazioni aggiudicatrici all'assegnazione di appalti di servizi di stampa per la produzione di determinati documenti ufficiali alla Österreichische Staatsdruckerei GmbH, e
 - dall'altro, ha aggiudicato alla succitata Staatsdruckerei, direttamente e senza ricorrere a una procedura di aggiudicazione, specifici appalti di servizi per la produzione di passaporti con chip, passaporti di emergenza, titoli di soggiorno, carte d'identità, patenti di guida in formato tessera e libretti di circolazione in formato tessera.
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 3) La Repubblica d'Austria sopporta le proprie spese, nonché tre quarti delle spese sostenute dalla Commissione europea. La Commissione europea sopporta un quarto delle proprie spese.