SENTENZA DELLA CORTE
10 novembre 1998 *

Nel procedimento C-360/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Gerechtshof di Arnhem (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Gemeente Arnhem,

Gemeente Rheden

e

BFI Holding BV,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 1 e 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet e P. Jann (relatore), presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen e K. M. Ioannou, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Gemeente Arnhem e la Gemeente Rheden, dall'avv. L. H. van Lennep, del foro dell'Aia;

— per la BFI Holding BV, dagli avv. ti P. Glazener, del foro di Amsterdam, e J. J. M. Essers, del foro di Utrecht;

— per il governo olandese, dal signor A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo danese, dal signor P. Biering, direttore capo presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla signora C. de Salins, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor P. Lalliot, segretario agli affari esteri presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, dal signor W. Okresek, Ministerialrat presso la Cancelleria federale, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor H. van Lier, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

viste le risposte scritte ai quesiti posti dalla Corte:

— per la Gemeente Arnhem e la Gemeente Rheden, dall'avv. L. H. van Lennep;

— per la BFI Holding BV, dall'avv. P. Glazener;

— per il governo olandese, dal signor J. G. Lammers, consigliere giuridico supplente presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo danese, dal signor J. Molde, consigliere giuridico, direttore capo presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo spagnolo, dall'avv. S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla signora K. Rispal-Bellanger, vicedirettore della sezione «diritto internazionale dell'economia e diritto comunitario» presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e dal signor P. Lalliot;

— per il governo austriaco, dal signor W. Okresek;

— per il governo finlandese, dal signor H. Rotkirch, ambasciatore, capo del servizio «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo svedese, dalla signora L. Nordling, rättschef presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti, K. P. E. Lasok, QC, e R. Williams, barrister;

— per la Commissione, dal signor H. van Lier,

sentite le osservazioni orali della Gemeente Arnhem e della Gemeente Rheden, rappresentate dall'avv. L. H. van Lennep, della BFI Holding BV, rappresentata dagli avv. ti P. Glazener e J. J. M. Essers, del governo olandese, rappresentato dal signor J. S. van den Oosterkamp, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dal signor P. Lalliot, del governo austriaco, rappresentato dal signor M. Fruhmann, addetto della Cancelleria federale, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor J. E. Collins, assistito dagli avv. ti K. P. E. Lasok e R. Williams, nonché della Commissione, rappresentata dal signor H. van Lier, all'udienza del 18 novembre 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 febbraio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 29 ottobre 1996, pervenuta alla Corte il 5 novembre successivo, il Gerechtshof di Arnhem ha sottoposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, sette questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 1, lett. b), e 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la Gemeente Arnhem e la Gemeente Rheden (in prosieguo: i «comuni») e la BFI Holding BV (in prosieguo: la «BFI»), la quale sostiene che l'aggiudicazione di un appalto riguardante la raccolta di rifiuti debba essere assoggettata alla procedura prevista dalla detta direttiva.

La normativa comunitaria applicabile

3 La direttiva 92/50 dispone, in particolare, all'art. 1 che:

«Ai fini della presente direttiva s'intendono per:

(...)

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

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

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

— avente personalità giuridica, e

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

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

(...)».

4 L'art. 6 della direttiva 92/50 così recita:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione ai sensi dell'articolo 1, lettera b), in base a un diritto esclusivo di cui beneficia in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari od amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il trattato».

La normativa olandese

5 La direttiva 92/50 è stata trasposta nell'ordinamento olandese per mezzo della legge quadro 31 marzo 1993 (Stbl. 12), relativa alla disciplina comunitaria di aggiudicazione degli appalti pubblici riguardanti la fornitura di beni, l'esecuzione di lavori e la fornitura di servizi, in combinato disposto con l'art. 13 del decreto 4 giugno 1993 (Stbl. 305), nel testo modificato dal decreto 30 maggio 1994 (Stbl. 379).

6 Gli artt. 10.10 e 10.11 della Wet milieubeheer (legge relativa alla tutela dell'ambiente) obbligano i comuni a far sì che, quanto meno una volta a settimana, i rifiuti domestici vengano raccolti presso tutti gli immobili siti sul loro territorio ove possono essere prodotti regolarmente dei rifiuti. I comuni devono procedere alla designazione di un ente incaricato di tale raccolta.

7 Ai sensi dell'art. 2 dell'Afvalstoffenverordening (regolamento in materia di rifiuti) della Gemeente Rheden, nel testo modificato il 21 dicembre 1993, il servizio di raccolta è costituito dal «Dienst Openbare Werken en Woningzaken, Afdeling Wegen en Reiniging, ovvero il servizio autonomo che ad esso si sostituirà». L'art. 2 del regolamento in materia di rifiuti della Gemeente Arnhem, nel testo modificato il 4 luglio 1994, indica come servizio di raccolta il Dienst Milieu en Openbare Werken. Nella detta disposizione si precisa peraltro che «a decorrere dal 1° luglio 1994 tale servizio sarà garantito dalla società per azioni ARA, servizio di nettezza comunale indipendente».

La causa principale

8 Nel 1993 i comuni hanno progettato di procedere alla fusione dei servizi comunali di raccolta dei rifiuti e di affidarli ad una nuova persona giuridica. Con decisioni, rispettivamente, 6 e 28 giugno 1994 i comuni di Arnhem e di Rheden decidevano di costituire la società per azioni ARA e di affidarle una serie di compiti previsti dalla legge nel settore della raccolta delle immondizie e, nel caso della Gemeente Arnhem, della nettezza urbana.

9 L'ARA veniva costituita il 1° luglio 1994. L'art. 2 dello statuto sociale così dispone:

«1. La società ha ad oggetto:

a) l'effettuazione di tutte le operazioni nel settore economico, dirette alla raccolta (e, se possibile, al riciclaggio) efficace, effettiva ed ecologica dei rifiuti, quali i rifiuti domestici, dei rifiuti delle imprese e di parti delle acque parziali da stabilire, nonché il compimento di attività nel settore della nettezza urbana, della lotta contro i parassiti e della disinfestazione;

b) la costituzione (comune) di imprese, la cooperazione con imprese, la partecipazione in imprese, la (co)direzione e la vigilanza su imprese, nonché l'acquisizione ed il finanziamento di imprese le cui attività possiedano un rapporto più o meno diretto con le operazioni/attività indicate alla lett. a);

c) lo svolgimento di tutte le operazioni nel settore economico che presentino un nesso con i punti precedentemente indicati o che agevolino le operazioni, le attività e le azioni ivi indicate (sempreché ciò serva al soddisfacimento di esigenze di interesse generale).

2. La società svolgerà tali attività secondo modalità socialmente accettabili».

10 Ai sensi dell'art. 6 dello statuto, gli azionisti dell'ARA possono essere unicamente persone giuridiche di diritto pubblico o società controllate quanto meno nella misura del 90% da tali persone giuridiche e, inoltre, la società stessa. A termini dell'art. 13, n. 2, dello statuto, i comuni designano cinque dei membri del consiglio di vigilanza, di cui fanno parte da un minimo di sette a un massimo di nove persone.

11 Gli accordi quadro conclusi dai comuni con l'ARA specificano, in particolare nei rispettivi preamboli, che i comuni intendono affidare lo svolgimento dei compiti di cui trattasi esclusivamente all'ARA, ragion per cui le hanno accordato a tal fine talune concessioni.

12 Per quanto attiene ai corrispettivi dell'ARA, l'art. 8 dell'accordo quadro dalla medesima concluso con la Gemeente Rheden così dispone:

«8.1. Il comune di Rheden verserà all'ARA per i servizi da questa forniti corrispettivi che dovranno essere precisati.

8.2. I corrispettivi dei servizi di cui al paragrafo precedente sono definiti in un paragrafo relativo agli aspetti finanziari aggiunto al capitolato e alle norme di qualità per attività contenute nei contratti preliminari.

8.3. I corrispettivi effettivi per i servizi forniti saranno fissati:

a. sia sulla base dei prezzi unitari convenuti preliminarmente per operazione, risultato o unità di prestazione;

b. sia sulla base di un prezzo fisso convenuto preliminarmente per un compito determinato;

c. sia sulla base della fatturazione dei costi effettivamente sostenuti.

(...)».

13 Il successivo art. 9 così dispone:

«9.1. Anticipi dei corrispettivi sopra indicati saranno versati a scadenze che dovranno essere fissate ovvero per gruppi di operazioni, di risultati o di unità di prestazione. Tali anticipi saranno detratti dai pagamenti finali.

9.2. Nel caso in cui l'ARA fatturi e/o effettui operazioni soggette a riscossione per conto della Gemeente Rheden o nel caso in cui percepisca altri pagamenti da parte di terzi a nome della Gemeente Rheden, le relative somme dovranno essere trasferite a quest'ultima secondo modalità che saranno precisate di comune accordo. Dovrà essere parimenti stabilita una disciplina più dettagliata per quanto attiene al rischio inerente al pagamento delle somme medesime».

14 La convenzione di prestazione di servizi relativa alla raccolta dei rifiuti domestici, conclusa tra la Gemeente Rheden e l'ARA, prevede, all'art. 7, che i corrispettivi che il comune verserà all'ARA per la raccolta ed il trasporto delle immondizie nonché le modalità di calcolo di tali corrispettivi siano indicati nel piano di esecuzione.

15 Identiche modalità di retribuzione venivano convenute tra la Gemeente Arnhem e l'ARA.

16 Mentre inizialmente venivano affidate all'ARA tutte le attività di raccolta dei rifiuti domestici, di nettezza urbana e di raccolta dei rifiuti industriali, tali attività venivano successivamente suddivise tra la stessa ARA e la società per azioni Aracom. Mentre l'ARA continuava a garantire la raccolta di rifiuti domestici, veniva affidata all'Aracom la raccolta dei rifiuti industriali. Veniva inoltre costituita una società holding, la ARA Holding NV, che controllava l'intero capitale delle due dette società.

17 La BFI è un'impresa privata che svolge, in particolare, attività di raccolta e di trattamento dei rifiuti domestici e industriali.

18 Il 2 novembre 1994 la BFI adiva l'Arrondissementsrechtbank di Arnhem al fine di sentire dichiarare che la direttiva 92/50 si applica all'aggiudicazione dell'appalto affidato all'ARA, con conseguente obbligo per i comuni di dar corso alla procedura di aggiudicazione prevista dalla direttiva medesima. Con sentenza 18 maggio 1995 l'Arrondissementsrechtbank di Arnhem accoglieva la domanda della BFI. Esso riteneva che l'attività di cui trattasi non fosse stata affidata ad un ente in base a un diritto esclusivo di cui questo godesse in base a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate, con conseguente inapplicabilità della deroga prevista dall'art. 6 della direttiva 92/50.

19 Avverso tale decisione i comuni interponevano appello dinanzi al Gerechtshof di Arnhem.

20 Con la sentenza non definitiva del 25 giugno 1996 il Gerechtshof di Arnhem respingeva l'interpretazione sostenuta dall'Arrondissementsrechtbank secondo cui l'appalto non sarebbe stato attribuito ad un ente in base ad un diritto esclusivo ai sensi di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate, a norma dell'art. 6 della direttiva 92/50.

21 Il Gerechtshof osservava, infatti, che, in base alla Wet milieubeheer, grava sui comuni l'obbligo di assicurare la raccolta dei rifiuti domestici. Al fine di adempiere tale obbligo essi hanno designato, con decreti 6 e 28 giugno 1994, l'ARA quale unico operatore incaricato della raccolta dei rifiuti. Essi hanno inoltre espressamente modificato la propria normativa in materia di rifiuti, che attribuisce espressamente all'ARA un diritto esclusivo, in quanto fa divieto a qualsiasi altra impresa di procedere alla raccolta dei rifiuti domestici senza la previa autorizzazione del collegio degli assessori comunali.

22 Il Gerechtshof di Arnhem riteneva pertanto che l'ARA, ove essa sia considerata organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50, rientrasse nella deroga prevista dall'art. 6 della direttiva medesima.

23 Ciò premesso, il giudice nazionale decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 6, n. 1, lett. b), primo trattino, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, ai sensi del quale "per organismo di diritto pubblico si intende qualsiasi organismo (...) istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale", debba intendersi che:

i) occorre distinguere tra bisogni di interesse generale, da un lato, e bisogni aventi carattere industriale o commerciale, dall'altro;

oppure

ii) occorre distinguere tra bisogni di interesse generale che non hanno carattere industriale o commerciale, da un lato, e bisogni di interesse generale che rivestono invece tale carattere, dall'altro.

2) Qualora la soluzione della prima questione sia nel senso che la distinzione da effettuare sia quella menzionata al punto i),

a) se la nozione di "bisogni di interesse generale" sia pertanto da intendere nel senso che non può parlarsi di soddisfazione di bisogni di interesse generale allorché a provvedere alla soddisfazione di bisogni di tal genere siano imprese private

e

b) se, in caso di risposta affermativa al quesito sub a), la nozione di "bisogni di carattere industriale o commerciale" sia pertanto da intendere nel senso che potrà parlarsi di soddisfazione di bisogni di carattere industriale o commerciale in tutti i casi in cui imprese private provvedano alla soddisfazione di tali bisogni.

3) Nel caso in cui la soluzione della prima questione sia nel senso che la distinzione da effettuare è quella menzionata al punto ii), se le nozioni di "bisogni di interesse generale che non hanno carattere industriale o commerciale" e, rispettivamente, "bisogni di interesse generale che invece rivestono tale carattere" siano pertanto da intendere nel senso che la differenza tra le dette nozioni può essere definita rispondendo alla questione se imprese private (concorrenti) non provvedano già alla soddisfazione di bisogni di tal genere.

4) Se la necessità che l'organismo in parola sia stato istituito "per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale" debba interpretarsi nel senso che rientri nell'espressione "specificatamente" solo l'ipotesi in cui l'organismo operi esclusivamente per la soddisfazione di tali bisogni.

5) In caso di risposta negativa alla questione sub 4), se un organismo debba operare in modo pressoché esclusivo, oppure in modo rilevante o prevalente, o, comunque, altrimenti, per la soddisfazione di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, per poter (continuare) a rispondere al requisito secondo cui l'organismo sia stato istituito specificatamente per soddisfare tali bisogni.

6) Se, ai fini della soluzione delle questioni sub 1)-5), abbia rilevanza il fatto che i bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, al cui soddisfacimento l'organismo si presume essere destinato, siano fondati su una legge in senso formale, su disposizioni o prassi amministrative o altro.

7) Se, ai fini della soluzione della questione sub 4), rilevi la circostanza che le attività commerciali siano esercitate da una persona giuridica distinta, facente parte di un gruppo nell'ambito del quale siano svolte anche attività dirette al soddisfacimento di bisogni di interesse generale».

24 Si deve rilevare, in limine, che nelle proprie osservazioni scritte il governo francese ha ritenuto che i contratti conclusi tra i comuni e l'ARA potessero essere considerati quali contratti di concessione di servizio pubblico che sarebbero pertanto esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 92/50. Il detto governo ha sostenuto che, affinché sussista concessione di servizio pubblico ai sensi del diritto comunitario, occorreva che il contraente percepisse un corrispettivo consistente o nel diritto di svolgere il servizio o nello svolgimento del servizio stesso oltre al pagamento di un prezzo.

25 A tal riguardo, senza che occorra interpretare la nozione di concessione di servizio pubblico, che non costituisce l'oggetto delle questioni sottoposte dal giudice nazionale, è sufficiente rilevare che dai chiarimenti forniti dai comuni in risposta ad un quesito posto dalla Corte, in particolare dagli artt. 8 e 9 dell'accordo quadro concluso tra la Gemeente Rheden e l'ARA nonché dall'art. 7 della convenzione di prestazioni di servizi relativi alla raccolta delle immondizie domestiche stipulata tra le parti medesime, emerge che il corrispettivo versato all'ARA consiste unicamente in un prezzo e non nel diritto di svolgere il servizio.

26 Il governo francese ha parimenti sostenuto che all'ARA doveva essere riconosciuto lo status di associazione costituita da più enti ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50. Orbene, una siffatta associazione costituirebbe un'amministrazione aggiudicatrice di pieno diritto senza che occorra esaminare se essa sia un organismo di diritto pubblico.

27 Si deve rilevare, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi 40 e 41 delle sue conclusioni, che un determinato ente non può rientrare al tempo stesso in due categorie diverse tra quelle indicate all'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50 e che la nozione di associazione possiede solo un'accezione residua, come peraltro confermato dalla sua collocazione nel testo di tale disposizione. Si deve conseguente-

mente verificare se una società quale l'ARA, ancorché costituita su iniziativa di due comuni, possa essere qualificata come organismo di diritto pubblico.

28 A tal riguardo, emerge dall'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 che un organismo di diritto pubblico è un organismo istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica e dipendente strettamente dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico (v. sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a., Racc. pag. I-73, punto 20).

29 Come affermato dalla Corte nella menzionata sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punto 21, le tre condizioni enunciate in tale disposizione hanno carattere cumulativo.

30 Il giudice di rinvio ritiene che la seconda e la terza condizione siano soddisfatte. Le questioni pregiudiziali vertono quindi unicamente sulla prima condizione.

Sulla prima questione

31 Con la prima questione il giudice di rinvio chiede chiarimenti in ordine al rapporto tra i termini «bisogni di interesse generale» e «aventi carattere non industriale o commerciale». Il giudice a quo chiede, in particolare, se quest'ultima locuzione sia diretta a limitare la nozione di bisogni di interesse generale a quelli aventi carattere diverso da quello industriale o commerciale ovvero se, al contrario, essa debba essere intesa nel senso che tutti i bisogni di interesse generale rivestono carattere non industriale o commerciale.

32 In proposito, 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.

33 Nella menzionata sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punti 22-24, la Corte ha accolto la stessa interpretazione per quanto attiene all'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), disposizione sostanzialmente identica all'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50.

34 Inoltre, l'unica interpretazione che possa garantire l'effetto utile dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 è quella di ritenere che tale disposizione abbia istituito, nell'ambito della categoria dei bisogni di interesse generale, una loro sottocategoria comprendente quelle di carattere non industriale o commerciale.

35 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.

36 La prima questione dev'essere pertanto risolta affermando che l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che il legislatore ha operato una distinzione tra i bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, da un lato, e i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale, dall'altro.

Sulla seconda questione

37 In considerazione della soluzione fornita alla prima questione, non occorre procedere alla soluzione della seconda questione.

Sulla terza questione

38 Con la terza questione il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se la nozione di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale escluda quei bisogni che siano soddisfatti da imprese private.

39 Secondo la BFI, non può trattarsi di organismi di diritto pubblico quando imprese private possono svolgere le stesse attività, attività che si prestano, dunque, al gioco della concorrenza. Nella specie, oltre la metà dei comuni dei Paesi Bassi affiderebbero la raccolta dei rifiuti ad operatori economici privati. Si tratterebbe quindi di un mercato commerciale e gli enti operanti su tale mercato non costituirebbero organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.

40 Si deve anzitutto sottolineare al riguardo che l'art. 1, lett. b), secondo comma, primo trattino, della direttiva 92/50 fa riferimento unicamente ai bisogni che l'organismo deve soddisfare e non opera alcun riferimento alla circostanza che tali bisogni possono essere soddisfatti o meno anche da imprese private.

41 Si deve inoltre ricordare che il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi è diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera prestazione dei servizi ed a proteggere, quindi, gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro.

42 Conseguentemente, l'obiettivo della direttiva 92/50 è di escludere che nell'attribuzione degli appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici venga data la preferenza alle imprese offerenti o ai candidati nazionali (v., in tal senso, la sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., citata supra, punto 33).

43 Orbene, il fatto che esista una concorrenza non è sufficiente ad escludere la possibilità che un ente finanziato o controllato dallo Stato, dagli enti territoriali o da altri organismi di diritto pubblico si lasci guidare da considerazioni non economiche. Così, ad esempio, un ente di tal genere potrebbe essere indotto a subire perdite economiche al fine di perseguire una determinata politica di acquisti dell'ente da cui dipenda strettamente.

44 Inoltre, essendo difficile immaginare attività che non possano essere in alcun caso svolte da imprese private, la condizione che non vi siano imprese private che possano provvedere a soddisfare i bisogni per i quali l'ente di cui trattasi è stato creato rischierebbe di svuotare di sostanza la nozione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.

45 Non si può obiettare che, con il ricorso all'art. 6 della direttiva 92/50, le amministrazioni aggiudicatrici possono sottrarsi alla concorrenza delle imprese private che si ritengano idonee, al pari dell'organismo interessato, a soddisfare gli stessi bisogni di interesse generale. Infatti, la tutela dei concorrenti degli organismi di diritto pubblico è già garantita dagli artt. 85 e seguenti del Trattato CE, atteso che l'applicazione dell'art. 6 della direttiva 92/50 è subordinata alla condizione che le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative sulle quali si fonda il diritto esclusivo di cui gode l'organismo siano compatibili con il Trattato.

46 Pertanto, nella menzionata sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punto 24, la Corte ha ritenuto che una tipografia di Stato soddisfaceva bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale senza esaminare la questione se gli stessi bisogni potessero essere soddisfatti anche da imprese private.

47 Ne consegue che l'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50 può essere applicato ad un organismo determinato anche quando gli stessi bisogni siano o possano essere parimenti soddisfatti da imprese private e che la mancanza di concorrenza non costituisce una condizione necessaria ai fini della definizione di un organismo di diritto pubblico.

48 Si deve tuttavia sottolineare che l'esistenza della concorrenza non è del tutto irrilevante ai fini della soluzione della questione se un bisogno di interesse generale rivesta carattere non industriale o commerciale.

49 Infatti, l'esistenza di una concorrenza articolata, in particolare la circostanza che l'organismo interessato agisca in situazione di concorrenza sul mercato, può costituire un indizio a sostegno del fatto che non si tratti di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale.

50 Questi ultimi bisogni sono, invece, di regola soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato, come si evince dall'elencazione degli organismi di diritto pubblico contenuta nell'allegato I della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, 71/305/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, pag. 5), nel testo modificato dalla direttiva 93/37, cui fa riferimento l'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50. Tale elenco, senza essere esaustivo, intende essere il più completo possibile.

51 L'esame di tale elencazione evidenzia come si tratti, in generale, di bisogni al cui soddisfacimento per motivi connessi all'interesse generale lo Stato preferisce provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante.

52 Nella specie, non è contestabile che la raccolta ed il trattamento dei rifiuti domestici possono costituire un bisogno di interesse generale. Atteso che l'offerta dei servizi di raccolta, totale o parziale, dei rifiuti fatta ai singoli da operatori economici privati può non risultare sufficiente a soddisfare tale bisogno nella misura ritenuta necessaria per ragioni di salute pubblica e di tutela dell'ambiente, tale attività rientra fra quelle che lo Stato può decidere di far svolgere da autorità pubbliche o in ordine alle quali intende mantenere un'influenza determinante.

53 Alla luce delle suesposte considerazioni, la terza questione dev'essere risolta nel senso che la nozione di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale non esclude bisogni che siano o possano essere parimenti soddisfatti da imprese private.

Sulla quarta, quinta e settima questione

54 Con la quarta, quinta e settima questione il giudice di rinvio chiede se la condizione secondo cui un organismo dev'essere stato istituito al fine di soddisfare specificamente bisogni di interesse generale implichi che l'attività di tale organismo debba avere ad oggetto, in larga misura, il soddisfacimento dei bisogni medesimi.

55 Si deve ricordare al riguardo che, nella menzionata sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punto 25, la Corte ha affermato che è irrilevante il fatto che, oltre al compito di soddisfare bisogni di interesse generale, un ente sia libero di

svolgere altre attività. Il fatto che il soddisfacimento dei bisogni di interesse generale costituisca solo una parte relativamente poco rilevante delle attività effettivamente svolte da tale ente è anch'esso irrilevante, dato che l'ente medesimo continua a provvedere ai bisogni che è specificatamente tenuto a soddisfare.

56 Atteso che lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dall'importanza relativa, nell'attività dell'organismo medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, è a fortiori irrilevante che attività commerciali siano svolte da una persona giuridica distinta appartenente allo stesso gruppo o consorzio.

57 Si deve aggiungere che, a contrario, la circostanza che tra tutte le imprese appartenenti ad un gruppo o ad un consorzio vi sia anche un organismo di diritto pubblico non è sufficiente per far sì che le imprese medesime siano considerate quali amministrazioni aggiudicatrici (v., in tal senso, la sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria e a., citata supra, punto 39).

58 La quarta, quinta e settima questione devono essere conseguentemente risolte nel senso che lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dalla rilevanza relativa, nell'ambito dell'attività dell'ente medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. È parimenti irrilevante che attività commerciali siano svolte da una persona giuridica distinta appartenente allo stesso gruppo o consorzio («concern»).

Sulla sesta questione

59 Con la sesta questione il giudice di rinvio chiede infine alla Corte quali siano le conseguenze derivanti dal fatto che le disposizioni istitutive dell'organismo de quo

e che individuano i bisogni che l'organismo medesimo deve soddisfare possiedano carattere legislativo, regolamentare, amministrativo o diverso.

60 Si deve rilevare al riguardo che il fatto che il diritto esclusivo si fondi su disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate, mentre è essenziale ai fini dell'applicazione dell'art. 6 della direttiva 92/50, non rientra nella definizione di organismo di diritto pubblico.

61 Infatti, il tenore letterale dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 non contiene alcun riferimento al fondamento normativo delle attività dell'organismo di cui trattasi.

62 Si deve inoltre ricordare che, al fine di assicurare piena efficacia al principio della libera circolazione, alla nozione di amministrazione aggiudicatrice dev'essere data interpretazione funzionale (v., in tal senso, sentenza 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes, Racc. pag. 4635, punto 11). 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.

63 La sesta questione dev'essere pertanto risolta affermando che l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che l'esistenza o la mancanza di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale dev'essere valutata oggettivamente, restando al riguardo irrilevante la forma giuridica delle disposizioni per mezzo delle quali tali bisogni sono espressi.

Sulle spese

64 Le spese sostenute dai governi olandese, danese, tedesco, spagnolo, francese, austriaco, finlandese, svedese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Gerechtshof di Arnhem con ordinanza 29 ottobre 1996, dichiara:

1) **L'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, dev'essere interpretato nel senso che il legislatore ha operato una distinzione tra i bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, da un lato, e i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale, dall'altro.**

2) **La nozione di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale non esclude bisogni che siano o possano essere parimenti soddisfatti da imprese private.**

3) **Lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dalla rilevanza relativa, nell'ambito dell'attività dell'ente medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. È parimenti irrilevante che attività commerciali siano svolte da una persona giuridica distinta appartenente allo stesso gruppo o consorzio («concern»).**

4) **L'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che l'esistenza o la mancanza di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale dev'essere valutata oggettivamente, restando al riguardo irrilevante la forma giuridica delle disposizioni per mezzo delle quali tali bisogni sono espressi.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Mancini Moitinho de Almeida Edward

Sevón Wathelet Schintgen Ioannou

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 novembre 1998.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias