

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

15 gennaio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 12, paragrafo 3 – Appalto pubblico direttamente aggiudicato a una persona giuridica controllata congiuntamente dalle amministrazioni aggiudicatrici – Presupposti – Soglia delle attività effettuate dalla persona giuridica controllata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici – Articolo 12, paragrafo 5 – Presa in considerazione del fatturato delle società figlie del gruppo di cui la persona giuridica controllata è la società madre – Legislazione contabile dell’Unione – Direttiva 2013/34/UE – Articoli 22 e 24 – Redazione del bilancio consolidato »

Nella causa C-692/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Gerechtshof Den Haag (Corte d’appello dell’Aia, Paesi Bassi), con decisione del 14 novembre 2023, pervenuta in cancelleria il 17 novembre 2023, nel procedimento

AVR-Afvalverwerking BV

contro

NV BAR-Afvalbeheer,

Gemeente Barendrecht,

Gemeente Albrandswaard,

Gemeente Ridderkerk,

NV Irado,

Afvalsturing Friesland NV,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da M.L. Arastey Sahún, presidente di sezione, J. Passer, E. Regan (relatore), D. Gratsias e B. Smulders, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Lamote, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 5 febbraio 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la AVR-Afvalverwerking BV, da P.F.C. Heemskerk e E.L. Vos, advocaten;
- per la NV BAR-Afvalbeheer, il Gemeente Barendrecht, il Gemeente Albrandswaard e il Gemeente Ridderkerk, da L. Bozkurt, advocate;
- per la NV Irado, da D.B. Zieren, advocaat;
- per la Afvalsturing Friesland NV, da L.E.J. Korsten e M. van Wanroij, advocaten;

- per il governo italiano, da S. Fiorentino e G. Palmieri, in qualità di agenti, assistiti da M. Cherubini e C. Colelli, avvocati dello Stato;
 - per il governo austriaco, da A. Posch e J. Schmoll, in qualità di agenti;
 - per la Commissione europea, da A. Biolan, L. Malferrari e G. Wils, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 aprile 2025,
- ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), e dell'articolo 12, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la AVR-Afvalverwerking BV (in prosieguo: la «AVR») e la NV BAR-Afvalbeheer (in prosieguo: la «BAR»), il Gemeente Barendrecht (comune di Barendrecht, Paesi Bassi), il Gemeente Albrandswaard (comune di Albrandswaard, Paesi Bassi), il Gemeente Ridderkerk (comune di Ridderkerk, Paesi Bassi) (in prosieguo, congiuntamente: i «comuni BAR»), la NV Irado (in prosieguo: la «Irado») e la Afvalsturing Friesland NV (in prosieguo: la «AF») in merito ad appalti pubblici per la raccolta e il trattamento dei rifiuti domestici residui dei comuni BAR aggiudicati direttamente a persone giuridiche controllate congiuntamente dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2013/34/UE

- 3 Il considerando 31 della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GU 2013, L 182, pag. 19) così recita:

«I bilanci consolidati dovrebbero presentare le attività di un'impresa madre e delle sue imprese figlie come se si trattasse di un'unica entità economica (un gruppo). Le imprese controllate dall'impresa madre dovrebbero essere considerate imprese figlie. Il controllo dovrebbe essere fondato sul possesso di una maggioranza dei diritti di voto, ma può essere fondato anche su accordi con azionisti o soci. In certe circostanze il controllo può essere effettivamente esercitato da un'impresa madre che detiene una partecipazione di minoranza o nessuna azione o quota nell'impresa figlia. È opportuno permettere agli Stati membri di imporre l'obbligo di includere nei bilanci consolidati le imprese che non sono soggette a controllo, ma che sono sottoposte a una direzione unica o hanno un organo comune di amministrazione, direzione o controllo».

- 4 L'articolo 22 della direttiva 2013/34, intitolato «Obbligo di redigere il bilancio consolidato», così dispone:

«1. Gli Stati membri impongono ad ogni impresa soggetta al loro diritto nazionale l'obbligo di redigere un bilancio consolidato ed una relazione sulla gestione consolidata, se tale impresa (impresa madre):

- a) ha la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa (impresa figlia);

- b) ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri dell'organo di amministrazione, direzione o controllo di un'altra impresa (impresa figlia) ed è allo stesso tempo azionista o socio di tale impresa;
- c) ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'impresa (impresa figlia), di cui è azionista o socio in virtù di un contratto stipulato con tale impresa o di una clausola dello statuto di questa, quando il diritto da cui è regolata l'impresa figlia permette che la stessa sia soggetta a tali contratti o clausole.

Gli Stati membri possono non prescrivere che l'impresa madre sia azionista o socio dell'impresa figlia. Gli Stati membri il cui diritto non prevede tale contratto o tale clausola statutaria non sono tenuti ad applicare questa disposizione; o

- d) è azionista o socio di un'impresa e:
 - i) la maggioranza dei membri degli organi di amministrazione, direzione o controllo di detta impresa (impresa figlia) in carica durante l'esercizio in corso e l'esercizio precedente e sino alla redazione del bilancio consolidato è stata nominata in virtù del solo esercizio dei suoi diritti di voto; o
 - ii) in base ad un accordo con altri azionisti o soci di tale impresa (impresa figlia), controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci dell'impresa stessa. Gli Stati membri possono adottare disposizioni più dettagliate quanto alla forma e al contenuto di siffatti accordi.

Gli Stati membri prescrivono almeno l'applicazione delle disposizioni di cui al punto ii). Gli Stati membri possono subordinare l'applicazione del punto i) al requisito che i diritti di voto rappresentino almeno il 20% del totale.

Tuttavia, il punto i) non si applica quando una terza parte possiede i diritti di cui alle lettere a), b) o c) nei confronti di quella impresa.

2. In aggiunta ai casi di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono prescrivere ad ogni impresa soggetta alla propria legislazione nazionale di redigere un bilancio consolidato e una relazione sulla gestione consolidata se:

- a) questa impresa (un'impresa madre) ha il potere di esercitare o esercita effettivamente un'influenza dominante o un controllo su un'altra impresa (l'impresa figlia); o
- b) questa impresa (un'impresa madre) e un'altra impresa (l'impresa figlia) sono sottoposte alla direzione unitaria dell'impresa madre.

3. Ai fini del paragrafo 1, lettere a), b) e d), ai diritti di voto, di nomina o di revoca dell'impresa madre sono aggiunti i diritti di ogni altra impresa figlia nonché quelli di ogni altra persona che agisce in nome proprio ma per conto dell'impresa madre o di un'altra impresa figlia.

- 4. Ai fini del paragrafo 1, lettere a), b) e d), dai diritti di cui al paragrafo 3 sono sottratti i diritti:
 - a) inerenti alle azioni o quote detenute per conto di una persona diversa dall'impresa madre o da un'impresa figlia di quest'ultima; o
 - b) inerenti alle azioni o quote:
 - i) detenute in garanzia, a condizione che tali diritti siano esercitati conformemente alle istruzioni ricevute; oppure
 - ii) detenute con riferimento alla concessione di prestiti nell'ambito delle ricorrenti attività d'impresa, sempre che i diritti di voto siano esercitati nell'interesse del garante.

5. Ai fini del paragrafo 1, lettere a) e d), la totalità dei diritti di voto degli azionisti o dei soci dell'impresa figlia è ridotta dei diritti di voto inerenti alle azioni o quote detenute dall'impresa stessa, da un'impresa figlia di quest'ultima o da una persona che agisce in nome proprio ma per conto di tali imprese.

6. Fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 9, l'impresa madre e tutte le sue figlie sono imprese da consolidare, a prescindere dall'ubicazione della sede legale di tali imprese figlie.

(...)».

5 L'articolo 23 di tale direttiva prevede, conformemente al suo titolo, talune esenzioni dall'obbligo di redigere il bilancio consolidato e una relazione consolidata sulla gestione, di cui al suo articolo 22.

6 L'articolo 24 di detta direttiva contiene, conformemente al suo titolo, un insieme di norme che disciplinano la redazione del bilancio consolidato.

Direttiva 2014/24

7 I considerando 31 e 32 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(31) Vi è una notevole incertezza giuridica circa la misura in cui i contratti conclusi tra enti nel settore pubblico debbano essere disciplinati dalle norme relative agli appalti pubblici. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a tale riguardo viene interpretata in modo divergente dai diversi Stati membri e anche dalle diverse amministrazioni aggiudicatrici. È pertanto necessario precisare in quali casi i contratti conclusi nell'ambito del settore pubblico non sono soggetti all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici.

Tale chiarimento dovrebbe essere guidato dai principi di cui alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il solo fatto che entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme sugli appalti. Tuttavia, l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici non dovrebbe interferire con la libertà delle autorità pubbliche di svolgere i compiti di servizio pubblico affidati loro utilizzando le loro stesse risorse, compresa la possibilità di cooperare con altre autorità pubbliche.

Si dovrebbe garantire che una qualsiasi cooperazione pubblico-pubblico esentata non dia luogo a una distorsione della concorrenza nei confronti di operatori economici privati nella misura in cui pone un fornitore privato di servizi in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

(32) Gli appalti pubblici aggiudicati a persone giuridiche controllate non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle procedure previste dalla presente direttiva qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, a condizione che la persona giuridica controllata svolga più dell'80% delle proprie attività nell'esecuzione di compiti a essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice che esercita il controllo o da altre persone giuridiche controllate da tale amministrazione aggiudicatrice, a prescindere dal beneficiario dell'esecuzione dell'appalto.

L'esenzione non dovrebbe estendersi alle situazioni in cui vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale della persona giuridica controllata poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Tuttavia, date le particolari caratteristiche degli organismi pubblici con partecipazione obbligatoria, quali le organizzazioni responsabili della gestione o dell'esercizio di taluni servizi pubblici, ciò non dovrebbe valere nei casi in cui la partecipazione di determinati operatori economici privati al capitale della persona giuridica controllata è resa obbligatoria da una disposizione legislativa nazionale in conformità dei trattati, a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporta controllo o potere di voto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata. Si dovrebbe inoltre chiarire che l'unico elemento determinante è la partecipazione

privata diretta al capitale della persona giuridica controllata. Perciò, in caso di partecipazione di capitali privati nell'amministrazione aggiudicatrice controllante o nelle amministrazioni aggiudicatrici controllanti, ciò non preclude l'aggiudicazione di appalti pubblici alla persona giuridica controllata, senza applicare le procedure previste dalla presente direttiva in quanto tali partecipazioni non incidono negativamente sulla concorrenza tra operatori economici privati.

Occorre altresì chiarire che le amministrazioni aggiudicatrici quali gli organismi di diritto pubblico, per i quali è possibile la partecipazione di capitali privati, dovrebbero essere in condizione di avvalersi dell'esenzione per la cooperazione orizzontale. Pertanto, se tutte le altre condizioni per la cooperazione orizzontale sono soddisfatte, l'esenzione ad essa relativa dovrebbe estendersi a tali amministrazioni aggiudicatrici qualora il contratto sia concluso esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici».

8 L'articolo 12 di detta direttiva, intitolato «Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», ai suoi paragrafi 3 e 5, così dispone:

«3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di voto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

(...)

5. Per determinare la percentuale delle attività di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), al paragrafo 3, primo comma, lettera b), e al paragrafo 4, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto.

(...)».

Diritto dei Paesi Bassi

9 Gli articoli da 22 a 24 della direttiva 2013/34 sono stati recepiti nell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi dalle disposizioni contenute nel libro 2 del Burgerlijk Wetboek (codice civile), intitolato «Persone giuridiche».

10 La direttiva 2014/24 è stata recepita nell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi mediante l'Aanbestedingswet (legge sugli appalti pubblici), del 1º novembre 2012 (Stb. 2012, n.º 542), nella sua versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Nel 1995, i comuni della provincia della Frisia (Paesi Bassi) hanno fondato la AF, un'organizzazione comune di trattamento dei rifiuti. Dopo tale data, anche altri comuni dei Paesi Bassi che non si trovano

in tale provincia ne sono divenuti azionisti.

- 12 Il giudice del rinvio rileva che la AF è la società madre di un gruppo di società figlie, alcune delle quali operano in un settore diverso dall'esecuzione dei compiti affidati alla AF o alle sue figlie dai suoi azionisti comuni.
- 13 Conformemente alla normativa nazionale che recepisce gli articoli da 22 a 24 della direttiva 2013/34, la AF redige conti annuali consolidati che, conformemente a tale normativa nazionale, includono i propri dati finanziari e quelli delle sue figlie, delle altre società del gruppo e delle altre persone giuridiche sulle quali essa può esercitare un controllo o che sono poste sotto la sua direzione unica. Un elemento di tali conti annuali consolidati è il conto economico nel quale la AF inserisce, dal lato dei ricavi, il fatturato consolidato di tali entità, ad esclusione delle operazioni realizzate tra di loro.
- 14 Peraltro, la AF gestisce essa stessa una discarica di rifiuti (in prosieguo: la «discarica») su ordine dei comuni della provincia della Frisia. In tale discarica vengono scaricati rifiuti residui non domestici, tra l'altro rifiuti industriali e rifiuti provenienti da progetti comunali, quali il risanamento del suolo nell'ambito delle costruzioni edili o la bonifica da amianto.
- 15 Nel 2000, tre comuni della provincia dell'Olanda meridionale (Paesi Bassi) hanno fondato la Irado per garantire, in particolare, l'attuazione della loro gestione dei rifiuti. Nel 2017, la Irado è diventata azionista della AF e, dal 1º febbraio 2017, affida a quest'ultima il trattamento dei rifiuti domestici residui che raccoglie in questi tre comuni della provincia dell'Olanda meridionale.
- 16 Anche i comuni BAR sono situati in tale provincia. Nel 2015, essi hanno fondato la BAR per garantire l'attuazione della loro gestione dei rifiuti.
- 17 Fino al 31 dicembre 2019, ciascuno dei comuni BAR aveva un accordo con diverse società di trattamento dei rifiuti e, sulla base di tali accordi, la AVR, una società commerciale specializzata in tale settore, trattava i rifiuti domestici residui di tali comuni, in parte come subappaltante.
- 18 Nel 2019, i comuni BAR hanno deciso che la BAR avrebbe acquisito una partecipazione nella Irado e che quest'ultima sarebbe quindi stata incaricata della raccolta e del trattamento dei loro rifiuti domestici residui.
- 19 Il 13 dicembre 2019, la Irado e la AF hanno concluso un contratto per la consegna, il trasporto e il trattamento dei rifiuti domestici residui dei comuni BAR a partire dal 1º gennaio 2020.
- 20 Il 20 dicembre 2019, la BAR e la Irado hanno stipulato un contratto di prestazione di servizi che riguardava anche il trattamento dei rifiuti domestici residui dei comuni BAR.
- 21 Il 31 dicembre 2019, la BAR è divenuta azionista della Irado.
- 22 La AVR ha proposto un ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi), con il quale ha chiesto, in via principale, l'annullamento o, in subordine, la risoluzione o il divieto di esecuzione degli appalti menzionati ai punti 19 e 20 della presente sentenza, che vincolano, da un lato, la BAR e la Irado nonché, dall'altro, la Irado e la AF, sulla base del rilievo che non erano soddisfatte le condizioni alle quali un'amministrazione aggiudicatrice, quando esercita, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo sulla persona giuridica interessata, può procedere all'aggiudicazione diretta di un appalto pubblico a tale persona giuridica. Detto ricorso mirava altresì a ordinare di indire una gara d'appalto per i suddetti appalti qualora i comuni BAR avessero ancora inteso aggiudicarli.
- 23 A seguito del rigetto del suo ricorso da parte del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia), la AVR ha interposto appello dinanzi al Gerechtshof Den Haag (Corte d'appello dell'Aia, Paesi Bassi), giudice del rinvio.
- 24 Tale giudice osserva che è pacifico tra le parti che l'appalto aggiudicato dalla BAR alla Irado e quello attribuito dalla Irado alla AF rientrano, in linea di principio, nell'obbligo di indizione di gara previsto dalla direttiva 2014/24, a meno che non possano essere oggetto di un'aggiudicazione diretta in ragione

del controllo esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, sulla persona giuridica aggiudicataria.

- 25 Di conseguenza, detto giudice ritiene che, al fine di risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente, occorra, tra l'altro, valutare se la AF soddisfi, nel suo rapporto con le amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, la condizione prevista dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di detta direttiva, secondo cui più dell'80% delle attività della persona giuridica controllata devono essere effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, percentuale che, nel caso di specie, è determinata secondo il criterio del fatturato.
- 26 A tal riguardo, il giudice del rinvio indica che i convenuti nel procedimento principale fanno valere che, poiché tali disposizioni riguardano espressamente le attività della persona giuridica alla quale è aggiudicato l'appalto pubblico, il fatturato pertinente può essere solo quello di tale persona giuridica stessa.
- 27 La AVR afferma invece che è il fatturato del gruppo al quale appartiene tale persona giuridica che deve essere preso in considerazione, poiché è l'unico modo per tener conto della realtà economica. In caso contrario, una persona giuridica controllata da amministrazioni aggiudicatrici potrebbe eludere il requisito previsto dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24 scindendo artificialmente le proprie attività, di modo da realizzare, essa stessa, all'interno del gruppo più dell'80% di queste ultime a vantaggio di tali amministrazioni aggiudicatrici e facendo operare al contempo una o più società di tale gruppo sul libero mercato.
- 28 Il giudice del rinvio si pone, pertanto, la questione di quale sia il fatturato da prendere in considerazione qualora la percentuale delle attività menzionata in tali disposizioni sia determinata sulla base del criterio del fatturato e la persona giuridica controllata sia a capo di un gruppo, al fine di valutare se la condizione prevista dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di tale direttiva sia soddisfatta.
- 29 A tal riguardo, esso indica che, nell'ambito della controversia dinanzi ad esso pendente, tale condizione è soddisfatta se viene preso in considerazione il solo fatturato della AF, ma non se tale condizione viene valutata con riguardo al fatturato consolidato del gruppo a capo del quale si trova la AF.
- 30 Ciò premesso, il giudice del rinvio menziona altresì la possibilità, come sostenuto dalla AVR, di prendere in considerazione, se del caso, come fatturato rilevante quello delle entità con le quali questa stessa persona giuridica costituisce un'unità economica, ai sensi della nozione di «impresa» nel diritto della concorrenza dell'Unione.
- 31 In secondo luogo, tale giudice ritiene che, qualora la Corte dovesse dichiarare che deve essere preso in considerazione solo il fatturato della persona giuridica controllata, occorrerebbe allora stabilire se, nel caso di specie, i convenuti nel procedimento principale abbiano correttamente tenuto conto del fatturato realizzato dalla AF per la sua gestione della discarica.
- 32 Ciò premesso, il Gerechtshof Den Haag (Corte d'appello dell'Aia) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il criterio delle attività di cui all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della [direttiva 2014/24], in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, della stessa direttiva, debba essere interpretato nel senso che: allorché la percentuale delle attività ivi indicata viene stabilita sulla base del fatturato e la persona giuridica controllata fa parte di un gruppo, deve essere preso in considerazione unicamente il fatturato della persona giuridica controllata stessa oppure anche il fatturato delle società collegate o meno all'interno del gruppo, come ad esempio:

- i) il fatturato consolidato, in cui il fatturato della persona giuridica di cui trattasi, sulla base della trasposizione nel diritto nazionale degli articoli 22 e 24 della direttiva [2013/34], deve essere aggiunto a quello delle altre entità del gruppo; oppure
- ii) il fatturato delle entità con cui la persona giuridica controllata forma un'unità economica ai sensi della nozione di impresa del diritto dell'Unione in materia di concorrenza.

- 2) Se, nel caso in cui la risposta alla prima questione è che deve essere preso in considerazione unicamente il fatturato della stessa persona giuridica controllata, il criterio delle attività menzionato in tale questione

debba essere interpretato nel senso che:

il fatturato realizzato presso terzi-utenti, che scaricano rifiuti in una discarica gestita dalla persona giuridica controllata su incarico delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti, deve essere considerato come fatturato ricavato dall'esecuzione di compiti assegnati a detta persona giuridica da dette amministrazioni aggiudicatrici controllanti, fermo restando che in tale gestione la persona giuridica controllata concorre tra l'altro con operatori privati».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 33 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che la condizione relativa al fatto che più dell'80% delle attività della persona giuridica controllata devono essere effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, qualora tale condizione sia determinata secondo il criterio del fatturato e tale persona giuridica controllata sia la società madre di un gruppo, richieda di prendere in considerazione anche il fatturato delle altre entità facenti parte di tale gruppo, eventualmente sulla base del fatturato consolidato che detta persona giuridica è tenuta a stabilire conformemente agli articoli 22 e 24 della direttiva 2013/34 o su quello del fatturato complessivo delle entità con le quali questa stessa persona giuridica costituisce un'unità economica, ai sensi della nozione di «impresa» nel diritto della concorrenza dell'Unione.
- 34 L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 riguarda la situazione in cui un'amministrazione aggiudicatrice esercita, non da sola, ma congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo su una persona giuridica di diritto privato o di diritto pubblico e precisa le condizioni che devono essere soddisfatte affinché tale amministrazione aggiudicatrice possa validamente procedere all'aggiudicazione diretta di un appalto pubblico a tale persona giuridica.
- 35 Tra le condizioni cumulative da cui dipende la possibilità di una siffatta aggiudicazione, il giudice del rinvio chiede l'interpretazione della Corte unicamente per quanto riguarda quella relativa alla percentuale delle attività che la persona giuridica controllata deve effettuare nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, tenuto conto dell'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della stessa direttiva.
- 36 Di conseguenza, al fine di rispondere ai quesiti del giudice del rinvio, occorre, in primo luogo, stabilire se la valutazione della questione se una simile condizione sia soddisfatta richieda di prendere in considerazione, oltre al fatturato della persona giuridica controllata, quello delle altre entità facenti parte del gruppo di cui tale persona giuridica è la società madre.
- 37 Secondo giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 22 dicembre 2022, Sambre & Biesme e Commune de Farcennes, C-383/21 e C-384/21, EU:C:2022:1022, punto 54 e giurisprudenza citata).

- 38 Anzitutto, per quanto riguarda i termini delle disposizioni di cui trattasi, occorre osservare, da un lato, che l'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24 richiede che più dell'80% delle «attività» della persona giuridica controllata vengano effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano o da altre persone giuridiche controllate dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici.
- 39 Pertanto, dal tenore letterale di tale articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), non risulta che la condizione prevista da tale disposizione debba necessariamente essere valutata sulla base delle sole attività della persona giuridica controllata stessa.
- 40 Infatti, il criterio previsto dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), riguarda non tale persona giuridica in quanto tale, bensì le attività da essa svolte. Pertanto, non è escluso che le attività rilevanti per valutare se la condizione prevista nella suddetta disposizione sia soddisfatta riguardino sia quelle svolte direttamente da tale persona giuridica sia quelle svolte tramite altre entità facenti parte del gruppo di cui la stessa persona giuridica è la società madre.
- 41 D'altro lato, l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/24 prevede che la percentuale di attività di cui all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di quest'ultima sia determinata in particolare in funzione del fatturato totale medio, senza esigere che il fatturato idoneo a rappresentare adeguatamente tali attività sia limitato a quello risultante dalle attività della persona giuridica controllata.
- 42 I termini di tale disposizione confermano quindi che, al fine di valutare se la condizione di cui all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di tale direttiva sia soddisfatta, il criterio pertinente non si limita alle attività proprie della persona giuridica controllata, ma si estende anche a quelle che possono esserne più ampiamente collegate. Pertanto, se, come consentito dall'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di detta direttiva, il criterio del fatturato totale medio è preso in considerazione ai fini di una siffatta valutazione, occorre che tale fatturato sia idoneo a rappresentare adeguatamente siffatte attività. Ne consegue che è parimenti rilevante ai fini di una simile valutazione il fatturato delle altre entità facenti parte del gruppo di cui persona giuridica controllata è la società madre.
- 43 Tale interpretazione è poi corroborata dal contesto in cui si collocano le disposizioni citate. Infatti, a titolo di condizioni cumulative da cui dipende l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24, tale disposizione prevede, al suo primo comma, lettera c), che nella persona giuridica controllata non vi sia, in linea di principio, alcuna partecipazione diretta di capitali privati.
- 44 A tal riguardo, il considerando 32 di detta direttiva indica che, in particolare nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice eserciti, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo sulla persona giuridica interessata, l'esenzione dall'applicazione delle procedure previste dalla medesima direttiva non dovrebbe essere estesa alle situazioni in cui un operatore economico privato detenga una partecipazione diretta nel capitale della persona giuridica controllata, poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza ricorrere a una procedura competitiva conferirebbe all'operatore economico privato, che detiene una partecipazione nel capitale di tale persona giuridica, un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.
- 45 Ne consegue che l'intento del legislatore dell'Unione non era che la possibilità di procedere all'aggiudicazione diretta di un appalto pubblico venisse valutata tenendo conto del contesto economico in cui si inserisce l'insieme delle entità interessate da una siffatta aggiudicazione. Di conseguenza, oltre alla questione dei rapporti tra la persona giuridica controllata e le amministrazioni aggiudicatrici che esercitano congiuntamente un controllo su quest'ultima, occorre prendere in considerazione il contesto economico più ampio in cui si muove tale persona giuridica stessa. In tale contesto, non può essere trascurata l'esistenza di un gruppo a capo del quale si trova detta persona giuridica.
- 46 Pertanto, un'interpretazione contestuale dell'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di quest'ultima, tende a confermare che, ai fini dell'applicazione di tali disposizioni, occorre prendere in considerazione il fatturato delle entità facenti parte del gruppo di cui la persona giuridica interessata è la società madre.

- 47 Inoltre, le considerazioni che precedono sono confermate dalla genesi dell'articolo 12, paragrafo 3, di detta direttiva.
- 48 Infatti, tale direttiva, al suo articolo 12, ha codificato e precisato la giurisprudenza sviluppata dalla Corte in materia di aggiudicazione diretta di appalti pubblici (sentenza del 22 dicembre 2022, Sambre & Biesme e Commune de Farcennes, C-383/21 e C-384/21, EU:C:2022:1022, punto 44 e giurisprudenza citata).
- 49 Come risulta dal considerando 31 della direttiva 2014/24, pur rilevando l'esistenza di una notevole incertezza giuridica quanto alla questione della misura in cui le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici debbano applicarsi agli appalti conclusi tra enti del settore pubblico e, pertanto, alla necessità di apportare precisazioni al riguardo, il legislatore dell'Unione ha considerato che tali precisazioni dovrebbero essere fondate sui principi enunciati nella pertinente giurisprudenza della Corte e, pertanto, non ha inteso mettere in discussione tale giurisprudenza (sentenza del 22 dicembre 2022, Sambre & Biesme e Commune de Farcennes, C-383/21 e C-384/21, EU:C:2022:1022, punto 66 e giurisprudenza citata).
- 50 A tal riguardo, occorre ricordare che, prima dell'adozione di tale direttiva, la Corte ha dichiarato che, ai fini dell'aggiudicazione diretta di un appalto pubblico ad un ente controllato, tale ente deve realizzare la parte più importante delle sue attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice o delle amministrazioni aggiudicatrici che lo detengono, il che deve essere valutato prendendo in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative che quantitative (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punti 31 e 32 nonché giurisprudenza citata).
- 51 Di conseguenza, fissando, all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di detta direttiva, all'80% la percentuale delle attività che devono essere effettuate dalla persona giuridica controllata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, il legislatore dell'Unione ha inteso precisare il criterio contenuto, a tale titolo, nella giurisprudenza della Corte. Tuttavia, dalle disposizioni della medesima direttiva non risulta che detto legislatore abbia ritenuto che la valutazione da compiere, a tal riguardo, non dovesse più essere compiuta tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie.
- 52 Orbene, dette circostanze includono il fatto che la persona giuridica controllata è la società madre di un gruppo, cosicché, per valutare le attività di quest'ultima, occorre tener conto delle attività che essa svolge tramite le altre entità facenti parte di tale gruppo e, pertanto, del loro fatturato quando, conformemente all'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/24, si tratta del criterio adottato per determinare se la condizione fissata dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), di quest'ultima sia soddisfatta.
- 53 Infine, tale interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di detta direttiva, è corroborata dall'obiettivo perseguito da tali disposizioni.
- 54 A tal riguardo, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, dette disposizioni mirano a prevenire le distorsioni della concorrenza, nel senso che esse hanno lo scopo di garantire che la direttiva 2014/24 resti applicabile qualora una persona giuridica controllata sia attiva sul mercato, e possa quindi entrare in concorrenza con altre imprese. Invero, una siffatta persona giuridica non è necessariamente privata della libertà di azione per il solo fatto che le decisioni che la riguardano sono controllate dall'ente o dagli enti locali che la controllano, se essa può ancora esercitare una parte importante della sua attività economica presso altri operatori. Per contro, quando soddisfa le condizioni di queste stesse disposizioni, sfugge ai vincoli di tale direttiva, che sono dettati dall'intento di preservare una concorrenza che, in tal caso, non ha più motivo di essere (v., per analogia, sentenza dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 55 Orbene, il fatto che l'attività economica della persona giuridica controllata esercitata presso tali operatori sia realizzata direttamente da tale persona giuridica o tramite altre entità facenti parte del gruppo di cui essa è la società madre non è rilevante ai fini della realizzazione dell'obiettivo diretto a prevenire le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, al fine di determinare la parte delle attività

che la persona giuridica controllata dedica alle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, devono essere prese in considerazione le attività delle altre entità facenti parte del gruppo di cui essa è la società madre e, pertanto, il fatturato di queste ultime, quando si tratta del criterio adottato per determinare se sia soddisfatta la condizione fissata all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24.

- 56 Detto rilievo è confermato dal fatto che, come evidenziato dall'avvocato generale ai paragrafi 56 e 57 delle sue conclusioni, da un lato, non è escluso che le entità facenti parte di un gruppo possano indirettamente beneficiare degli appalti pubblici attribuiti senza procedura competitiva alla società madre di tale gruppo, il che, analogamente alle considerazioni esposte al punto 44 della presente sentenza, avrebbe l'effetto di concedere loro un vantaggio indebito rispetto ai loro concorrenti. D'altro lato, la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, quali ricordati al punto 54 della presente sentenza, non può dipendere dalla struttura di tale gruppo, come avverrebbe se non fossero prese in considerazione le attività delle altre entità facenti parte del gruppo di cui la persona giuridica controllata è la società madre. Infatti, ciò avrebbe come conseguenza che tale persona giuridica controllata potrebbe facilmente eludere tale disposizione e la condizione che essa impone scindendo artificialmente le proprie attività e affidando alcune di esse alle società del gruppo di cui essa è la società madre.
- 57 In secondo luogo, occorre rispondere ai quesiti del giudice del rinvio relativi alle modalità che consentono di determinare il fatturato del gruppo di cui la persona giuridica controllata è la società madre al fine di valutare se quest'ultima soddisfi la condizione prevista all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24 e segnatamente quanto alla rilevanza che può essere attribuita al fatturato consolidato stabilito in applicazione della direttiva 2013/34.
- 58 A tal riguardo, dal considerando 31 della direttiva 2013/34 risulta che il bilancio consolidato dovrebbe presentare le attività di un'impresa madre e delle sue figlie, le quali corrispondono alle imprese controllate dall'impresa madre, considerandole un'entità unica.
- 59 A tal fine, l'articolo 22 della direttiva in parola prevede le circostanze in cui gli Stati membri sono tenuti ad assoggettare, fatte salve le esenzioni previste al suo articolo 23, talune imprese rientranti nel loro diritto nazionale all'obbligo di redazione, in particolare, del bilancio consolidato, redazione che forma oggetto dell'articolo 24 di detta direttiva.
- 60 A tal riguardo, come sottolineato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle sue conclusioni, quando una società è tenuta a redigere bilanci consolidati, in forza di tali disposizioni, il fatturato consolidato stabilito a tale titolo è in grado di riflettere fedelmente le attività svolte da una società madre nell'ambito del gruppo al cui vertice si trova e, pertanto, consente di valutare in modo appropriato se tale società madre, quando è aggiudicataria di un appalto pubblico in un'aggiudicazione diretta, soddisfi la condizione prevista all'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della stessa.
- 61 Nel caso di specie, il giudice del rinvio indica che la AF è a capo di un gruppo di società figlie e che, conformemente all'obbligo di redigere il bilancio consolidato cui è soggetta in forza della normativa nazionale che recepisce la direttiva 2013/34, essa stabilisce, in particolare, un fatturato consolidato che comprende quello delle sue società figlie.
- 62 Ne consegue che, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, non è necessario esaminare la pertinenza che possono presentare altri criteri, come quello dell'esistenza di un'unità economica, ai sensi della nozione di «impresa» nel diritto della concorrenza dell'Unione, al quale fa parimenti riferimento il giudice del rinvio, dal momento che, alla luce delle informazioni fornite da tale giudice, si può constatare, sulla base del suddetto fatturato consolidato, che la condizione prevista dall'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con il suo articolo 12, paragrafo 5, primo comma, non è soddisfatta.
- 63 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/24, deve essere interpretato nel senso che la condizione secondo cui più dell'80% delle attività della persona giuridica controllata devono

essere effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, quando tale condizione è determinata secondo il criterio del fatturato e tale persona giuridica controllata è la società madre di un gruppo, richiede di prendere in considerazione anche il fatturato delle altre entità facenti parte di tale gruppo, eventualmente sulla base del fatturato consolidato che detta persona giuridica è tenuta a stabilire conformemente agli articoli 22 e 24 della direttiva 2013/34.

Sulla seconda questione

64 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulla limitazione degli effetti nel tempo della sentenza

65 All'udienza dinanzi alla Corte, la AF ha chiesto a quest'ultima di limitare gli effetti nel tempo della presente sentenza nell'ipotesi in cui essa dichiarasse che l'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che la condizione relativa alle attività della persona giuridica controllata deve essere valutata tenendo conto anche del fatturato delle altre entità facenti parte del gruppo di cui tale persona giuridica è la società madre.

66 A sostegno della sua domanda, la AF ha fatto valere che tale interpretazione, a suo avviso, era imprevedibile e che essa non era neppure tenuta a prevedere una siffatta interpretazione.

67 A tale riguardo, occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, l'interpretazione che la Corte dà di una norma del diritto dell'Unione, nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa il significato e la portata di tale norma, come deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dalla data della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione, purché sussistano, peraltro, i presupposti per sottoporre ai giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma (sentenza del 16 marzo 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punto 56 e giurisprudenza citata).

68 Solo in via eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione, può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Affinché una tale limitazione possa essere disposta, è necessario che siano soddisfatti due criteri essenziali, ossia la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti (sentenza del 16 marzo 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punto 57 e giurisprudenza citata).

69 Orbene, a tal riguardo, si deve constatare che la AF non ha fornito alcun elemento concreto idoneo a giustificare la fondatezza della sua domanda, limitandosi a far valere il carattere asseritamente imprevedibile dell'interpretazione di cui al punto 65 della presente sentenza.

70 Ciò posto, non occorre limitare nel tempo gli effetti della presente sentenza.

Sulle spese

71 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 12, paragrafo 3, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/24,

deve essere interpretato nel senso che:

la condizione secondo cui più dell'80% delle attività della persona giuridica controllata devono essere effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici che la controllano, quando tale condizione è determinata secondo il criterio del fatturato e tale persona giuridica controllata è la società madre di un gruppo, richiede di prendere in considerazione anche il fatturato delle altre entità facenti parte di tale gruppo, eventualmente sulla base del fatturato consolidato che detta persona giuridica è tenuta a stabilire conformemente agli articoli 22 e 24 della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.