

61995J0236

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 19 settembre 1996. - Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica. - Inadempimento - Mancata trasposizione della direttiva 89/665/CEE entro il termine prescritto - Procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori. - Causa C-236/95.

raccolta della giurisprudenza 1996 pagina I-04459

Massima
Parti
Motivazione della sentenza
Decisione relativa alle spese
Dispositivo

Parole chiave

++++

1. Atti delle istituzioni ° Direttive ° Attuazione da parte degli Stati membri ° Trasposizione di una direttiva senza promulgazione di legge ad hoc ° Presupposti ° Certezza del diritto garantita ai singoli ° Insufficienza di una giurisprudenza che garantisce ai singoli, in assenza di una legge, i diritti previsti dalla direttiva

(Direttiva del Consiglio 89/665, art. 2)

2. Atti delle istituzioni ° Direttive ° Attuazione da parte degli Stati membri ° Direttiva 89/665 ° Obbligo degli Stati membri di instaurare, per gli appalti pubblici, un procedimento che consenta l'intervento della Commissione nell'ipotesi di inosservanza del diritto comunitario ° Facoltà degli Stati membri di affidare a privati la funzione di autorità aggiudicatrice ° Attuazione che non può essere garantita mediante semplice applicazione dell'art. 5 del Trattato ° Necessità di provvedimenti di trasposizione

(Trattato CE, art. 5; direttiva del Consiglio 89/665, art. 3)

Massima

1. Nella trasposizione delle direttive è particolarmente importante, per garantire la certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali.

Ciò non si verifica però se la giurisprudenza in uno Stato membro interpreta la normativa nazionale conformemente alla direttiva 89/665, relativa alle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici, e ritiene che essa costituisca un sistema di tutela giuridica provvisoria sufficiente ai sensi della direttiva, mentre detta normativa non traspone correttamente le condizioni stabilite dall'art. 2 della direttiva per quel che riguarda la facoltà degli organi degli Stati membri, competenti a conoscere dei ricorsi, di adottare, indipendentemente da ogni azione previa, qualsiasi provvedimento provvisorio in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

2. Nei limiti in cui i privati possono essere investiti delle responsabilità di autorità aggiudicatrice nell'ambito di aggiudicazione di appalti contemplati dalla direttiva 89/665, relativa alle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici, l'obbligo di cooperazione e di assistenza leali che incombe, in forza dell'art. 5 del Trattato, agli Stati membri onde facilitare alla Commissione lo svolgimento dei suoi compiti non basta a garantire l'attuazione dell'art. 3 della direttiva, che istituisce una procedura di intervento della Commissione nei confronti delle autorità competenti dello Stato membro e dell'autorità aggiudicatrice interessata in caso di infrazione chiara e manifesta del diritto comunitario commessa nello svolgimento di un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico.

Parti

Nella causa C-236/95,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Dimitrios Gouloussis, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dalle signore Aikaterini Samoni-Rantou, consigliere giuridico speciale aggiunto presso il servizio speciale del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, e Dimitra Tsagkaraki, consigliere del ministro aggiunto degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, non adottando o non comunicando alla Commissione entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395, pag. 33), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CE e di detta direttiva,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, J.C. Moitinho de Almeida (relatore), C. Gulmann, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: H.A. Ruehl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 23 maggio 1996, nella quale la Repubblica ellenica era rappresentata dalle signore Aikaterini Samoni-Rantou e Dimitra Tsagkaraki e la Commissione dai signori Dimitrios Gouloussis e Dimitrios Triantafyllou, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 giugno 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 6 luglio 1995, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, a norma dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non adottando o non comunicando alla Commissione entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395, pag. 33; in prosieguo: la "direttiva"), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CE e di detta direttiva.

2 In forza dell'art. 1, n. 1, la direttiva impone agli Stati membri di adottare, per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori e di forniture, le misure necessarie affinché le decisioni adottate dalle autorità aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile, in caso di inosservanza del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o di norme nazionali che traspongono detto diritto. L'art. 1, n. 3, stabilisce inoltre che gli Stati membri devono garantire che le procedure

di ricorso siano accessibili almeno a tutti coloro che hanno o hanno avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico di forniture o di lavori e che siano stati o rischino di essere lesi a causa di una violazione denunciata.

3 In virtù dell' art. 2 della direttiva, gli organi competenti a conoscere dei ricorsi devono avere facoltà di adottare provvedimenti provvisori per sospendere una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici o l' esecuzione di qualsiasi decisione adottata dalle autorità aggiudicatrici, di annullare le decisioni illegittime e di risarcire le persone lese da una violazione.

4 Inoltre, l' art. 3 della direttiva consente alla Commissione, se ritiene che una violazione chiara e manifesta delle disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici sia stata commessa nel corso di una procedura di aggiudicazione di appalto, di intervenire presso le autorità competenti dello Stato membro e presso l' ente aggiudicatore interessato affinché siano adottate idonee misure per correggere rapidamente qualsiasi violazione denunciata.

5 Infine, conformemente all' art. 5 della direttiva, gli Stati membri devono porre in vigore le misure necessarie per conformarsi a detta direttiva entro il 21 dicembre 1991 e comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto nazionale, d' ordine legislativo, regolamentare e amministrativo, che adottano nel settore disciplinato dalla direttiva.

6 Non avendo avuto notizia circa le misure adottate e non disponendo di alcun altro elemento di informazione che consentisse di concludere che la Repubblica ellenica aveva adempiuto gli obblighi che le incombevano in forza della direttiva, il 20 maggio 1992 la Commissione le ha inviato una lettera di diffida. Con lettera 17 giugno 1993, il governo ellenico ha informato la Commissione che il decreto presidenziale n. 23 del 15 gennaio 1993 era stato adottato per trasporre la direttiva per quel che riguarda gli appalti pubblici di lavori. Poiché nel settore degli appalti pubblici di forniture non era stata adottata alcuna misura, il 4 luglio 1994 la Commissione ha emesso un parere motivato. Con lettera 18 agosto 1994, il governo ellenico ha informato la Commissione che si stava elaborando un decreto presidenziale di trasposizione. In questi frangenti la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia col presente ricorso.

7 Si deve osservare anzitutto che, come ha precisato la Commissione nel corso dell' udienza, la domanda si limita alla mancata trasposizione delle norme della direttiva relative all' aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

8 La Repubblica ellenica ammette di non aver adottato tempestivamente le misure necessarie alla trasposizione formale della direttiva nel settore degli appalti pubblici di forniture. Osserva però anche che la vigente normativa greca in materia di appalti pubblici di lavori e forniture, vista congiuntamente alle disposizioni del codice di procedura civile e amministrativa, allo statuto del Consiglio di Stato e, più particolarmente, all' art. 52 del decreto presidenziale n. 18/89, intitolato "Codificazione delle disposizioni legislative relative al Consiglio di Stato", offre già una tutela giuridica sufficiente sotto il profilo delle esigenze della direttiva, che è stata ulteriormente rafforzata dai recenti sviluppi della giurisprudenza del Consiglio di Stato. Inoltre la Repubblica ellenica fa presente che un progetto di decreto presidenziale è stato redatto e notificato alla Commissione il 22 luglio 1994 e attualmente è giunto alla fase della firma definitiva. Il ritardo registrato in seguito nell' adozione di detto progetto di decreto andrebbe attribuito a difficoltà formali e procedurali, nonché alla recente evoluzione della giurisprudenza della sezione del contenzioso del Consiglio di Stato.

9 Questo argomento non può venir accolto.

10 Si deve infatti constatare che, per quel che riguarda la sospensione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, contemplata all' art. 2, n. 1, lett. a), della direttiva, la normativa nazionale invocata e, più particolarmente, l' art. 52 del decreto presidenziale n. 18/89 costituiscono disposizioni generali relative alla procedura di sospensione dell' esecuzione di un atto amministrativo impugnato con ricorso di annullamento, che non potrebbero, da sole, garantire una corretta trasposizione della direttiva.

11 A questo proposito, è sufficiente rilevare che l' art. 52 del decreto presidenziale n. 18/89 riguarda unicamente le procedure di sospensione dell' esecuzione e presuppone l' esistenza di un ricorso principale per l' annullamento dell' atto amministrativo impugnato, mentre, ai sensi dell' art. 2 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti, più generalmente, a conferire ai loro organi competenti a conoscere dei ricorsi la facoltà di adottare, indipendentemente da ogni azione previa, qualsiasi provvedimento provvisorio, "compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica di un appalto".

12 Sta di fatto che il Consiglio di Stato interpreta l' art. 52 del decreto presidenziale conformemente alla direttiva e ritiene che esso costituisca un sistema di tutela giurisdizionale provvisoria sufficiente ai sensi della direttiva.

13 Tuttavia, come risulta dalla costante giurisprudenza della Corte, è particolarmente importante, per garantire la certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali (v., in questo senso, sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 1661, punto 23; 9 aprile 1987, causa 363/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 1733, punto 7, e 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2607, punto 18).

14 Orbene, tenuto conto della redazione dell' art. 52 del decreto presidenziale, che limita la tutela giurisdizionale provvisoria ai soli procedimenti per la sospensione dell' esecuzione di un atto amministrativo impugnato con ricorso d' annullamento, una giurisprudenza come quella del Consiglio di Stato non può, in ogni caso, soddisfare tali esigenze di certezza del diritto.

15 Inoltre si deve osservare che la normativa nazionale invocata non contiene alcun elemento riguardante il risarcimento, contemplato all' art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva, delle persone lese in caso di inosservanza del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che traspongono detto diritto.

16 La normativa nazionale invocata non traspone nemmeno l' art. 3 della direttiva, che disciplina la procedura di intervento della Commissione presso le autorità competenti dello Stato membro e presso l' autorità aggiudicatrice interessata, allorché essa ritiene che sia stata commessa un' infrazione chiara e manifesta durante una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico.

17 Orbene, si deve osservare che a determinate condizioni possono essere affidate a privati e in particolare ad imprese che fruiscono di sussidi delle pubbliche autorità le responsabilità di autorità aggiudicatrice nell' ambito dell' aggiudicazione di appalti contemplati dalla direttiva. In questi casi, l' obbligo di cooperazione e di assistenza leali che incombe, in virtù dell' art. 5 del Trattato CE, agli Stati membri onde facilitare alla Commissione lo svolgimento dei suoi compiti non basta a garantire l' attuazione dell' art. 3 della direttiva. Tocca quindi agli Stati membri dare attuazione a questa disposizione per garantirne il rispetto anche da parte dei predetti soggetti di diritto privato.

18 Infine, quanto alle difficoltà formali e procedurali invocate dalla Repubblica ellenica per giustificare il ritardo verificatosi nell' adozione di detto progetto di decreto, si deve ricordare che, come ha ripetutamente affermato la Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l' inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti da una direttiva (v., in particolare, sentenze 6 aprile 1995, causa C-147/94, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-1015, punto 5; 6 luglio 1995, causa C-259/94, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1947, punto 5, e 2 maggio 1996, causa C-253/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2423, punto 12).

19 Di conseguenza, si deve dichiarare che, non adottando entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 5 di detta direttiva.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

20 Ai sensi dell' art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica ellenica è rimasta soccombente e quindi va condannata alle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non adottando entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 21 dicembre

1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all' applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 5 di detta direttiva.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.