

**Causa C-74/09**

**Bâtiments et Ponts Construction SA e altri**

(Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte di cassazione belga)

«Libera prestazione dei servizi – Appalti pubblici di lavori – Criteri di selezione qualitativa – Qualità professionali – Cause di esclusione – Prova del regolare versamento di imposte e contributi previdenziali – Requisito della registrazione di imprenditori nel territorio nazionale – Applicazione del requisito della registrazione anche agli offerenti stranieri – Riconoscimento di certificati delle autorità del paese di provenienza – Direttiva 93/37/CEE»

**I – INTRODUZIONE**

1. Il presente procedimento pregiudiziale, analogamente alla causa Ruffert (2), attiene alla componente sociale della normativa sugli appalti pubblici. Esso solleva la questione degli strumenti con cui le autorità di uno Stato membro in cui deve essere aggiudicato un appalto pubblico di lavori possono verificare se le imprese edili che partecipano alle procedure di aggiudicazione siano in regola con i propri obblighi relativi al pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali.

2. Il contesto della presente causa è costituito dalla fase successiva all'aggiudicazione dell'appalto per i lavori di bonifica e ristrutturazione del famoso edificio Berlaymont di Bruxelles, sede della Commissione europea (3). All'appalto per i lavori del palazzo Berlaymont aveva partecipato, tra l'altro, un consorzio temporaneo i cui componenti non erano tutti registrati ai fini fiscali in Belgio. Una siffatta registrazione ai fini fiscali, tuttavia, era prevista all'epoca dalla normativa belga sugli appalti ed inoltre faceva parte delle condizioni di gara nel caso di specie. Scopo di tale registrazione era innanzi tutto garantire che gli offerenti negli appalti pubblici avessero adempiuto e adempissero in futuro gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse nonché dei contributi previdenziali.

3. La Corte di giustizia è chiamata a chiarire se un siffatto requisito di registrazione possa essere applicato anche ad offerenti stabiliti in altri Stati membri ovvero se l'amministrazione aggiudicatrice debba accontentarsi della presentazione di certificati rilasciati dalle autorità del Paese di provenienza attestanti il regolare pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali.

**II – Contesto normativo**

*A – Normativa dell'Unione*

4. Il contesto normativo dell'Unione di questa causa è definito dalla direttiva 93/37/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (4) – nel frattempo abrogata – soprattutto dalle disposizioni degli artt. 24-29 relativi ai criteri di selezione qualitativa (titolo IV, capo 2, della direttiva 93/37).

5. L'art. 24 della direttiva 93/37 così disponeva:

«Può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni imprenditore:

(...)

e) che non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi di sicurezza sociale secondo le disposizioni legali del paese dove egli è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice;

f) che non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse secondo le disposizioni legali del paese dove egli è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice;

(...)

Quando l'amministrazione aggiudicatrice chiede all'imprenditore la prova che egli non si trova nei casi di cui alle lettere a), b), c), e), ed f), essa accetta come prova sufficiente:

– (...)

– per e) o f), un certificato rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro interessato.

(...»

6. L'art. 28 della direttiva 93/37 prevedeva quanto segue:

«Entro i limiti degli articoli da 24 a 27, l'amministrazione aggiudicatrice può invitare l'imprenditore a completare i certificati e i documenti presentati o a chiarirli».

7. L'art. 29 della direttiva 93/37 dettava la seguente disciplina:

«1) Gli Stati membri in cui esistano elenchi ufficiali di imprenditori riconosciuti devono adattare tali elenchi alle disposizioni dell'articolo 24, lettere da a) a d) e g) e degli articoli 25, 26 e 27.

2) Per ogni appalto, gli imprenditori iscritti negli elenchi ufficiali possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici un certificato d'iscrizione rilasciato dall'autorità competente. Nel certificato sono menzionate le referenze che hanno permesso l'iscrizione sull'elenco e la classificazione che tale lista comporta.

3) L'iscrizione in elenchi ufficiali, certificata dalle autorità competenti, costituisce per le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri una presunzione di idoneità dell'imprenditore soltanto ai fini dell'articolo 24, lettere da a) a d) e g), dell'articolo 25, dell'articolo 26, lettere b) e c) e dell'articolo 27, lettere b) e d), per i lavori corrispondenti alla classificazione di detto imprenditore.

I dati risultanti dall'iscrizione negli elenchi ufficiali non possono essere messi in discussione. Tuttavia, per ogni appalto può essere richiesta ad ogni imprenditore iscritto un'attestazione supplementare relativa al pagamento dei contributi di sicurezza sociale.

Le disposizioni [di] cui sopra sono applicate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri soltanto agli imprenditori stabiliti nello Stato membro che ha redatto l'elenco ufficiale.

4) Per l'iscrizione degli imprenditori degli altri Stati membri su un elenco ufficiale non possono essere richieste altre prove e dichiarazioni oltre quelle richieste agli imprenditori nazionali e, in ogni caso, non diverse da quelle previste agli articoli da 24 a 27.

5) Gli Stati membri ove esistono elenchi ufficial[i] comunicano agli altri Stati membri l'indirizzo dell'organismo al quale le domande di iscrizione possono essere presentate».

8. Atteso che la procedura di aggiudicazione controversa ha avuto luogo precedentemente al 31 gennaio 2006, la direttiva 2004/18/CE (5) è priva di rilievo ai fini della presente controversia.

9. A titolo integrativo occorre fare riferimento alle norme sulla libera circolazione dei servizi. A tale proposito, tuttavia, diversamente da quanto posto a fondamento dell'ordinanza di rinvio e di alcune memorie depositate presso la Corte, non si deve fare riferimento agli artt. 49 CE e 50 CE, bensì agli artt. 59 e 60 del Trattato CE (6). Invero i fatti di cui alla causa principale si sono verificati

precedentemente al 1° maggio 1999, data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (7).

## B – *Normativa nazionale*

### Il regio decreto del 1977

10. Rileva, nella normativa belga, il regio decreto 22 aprile 1977 relativo agli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (8). Nella sezione 2 del suddetto decreto, intitolata «Della redazione dell'offerta», figura l'art. 15 che, per la parte che qui interessa, dispone quanto segue:

«(...)

3) Affinché l'offerta di un operatore belga alle cui dipendenze figuri personale al quale si applica la legge 27 giugno 1969, che modifica il decreto legge 28 dicembre 1944 relativo alla previdenza sociale dei lavoratori, possa considerarsi regolare, deve essere accompagnata da un'attestazione dell'Office national de sécurité sociale da cui risulti che l'offerente ha versato i contributi previdenziali e per il fondo di sussistenza; in alternativa, l'offerente deve presentare all'amministrazione la suddetta attestazione precedentemente all'apertura delle offerte. (...)

4) L'offerente straniero, affinché l'offerta possa considerarsi regolare, deve allegare ad essa o presentare all'amministrazione, precedentemente all'apertura delle offerte, i seguenti documenti:

a) un'attestazione rilasciata dall'autorità competente che certifichi il suo adempimento degli obblighi relativi al pagamento dei contributi di sicurezza sociale secondo le disposizioni normative del paese dove egli è stabilito. (...)

(...)

7) Perché l'offerta di un operatore possa essere considerata regolare, l'offerente deve essere registrato come imprenditore conformemente all'art. 299 bis del codice delle imposte sui redditi e all'art. 30 bis della legge 27 giugno 1969, che modifica il decreto legge 28 dicembre 1944 relativo alla previdenza sociale dei lavoratori».

### Il regio decreto del 1978

11. I dettagli della registrazione prescritta ai fini fiscali dall'art. 15, n. 7, del regio decreto del 1977 sono definiti dal regio decreto del 5 ottobre 1978 (9). La prima sezione del suddetto decreto disciplina i «Requisiti che devono essere soddisfatti per la registrazione come imprenditore» e contiene l'art. 2, n. 1, che dispone segnatamente quanto segue:

«La registrazione come imprenditore (...) è concessa solo ad imprenditori che soddisfino i seguenti requisiti:

(...)

2. per un'attività ai sensi dell'art. 1 devono essere registrati nel registro commerciale o nell'albo professionale secondo i requisiti di legge dello Stato membro in cui sono stabiliti;

(...)

7. qualora si tratti di una società, fra gli amministratori, i direttori o le persone autorizzate a contrarre obbligazioni per la società non devono figurare persone cui l'esercizio delle suddette attribuzioni sia precluso ai sensi del regio decreto n. 22 del 24 ottobre 1934, cit. al n. 6;

(...)

10. nei cinque anni precedenti la domanda di registrazione non devono avere commesso violazioni ripetute o gravi relativamente agli obblighi fiscali (...);

11. al momento della domanda di registrazione non devono avere debiti per imposte pregresse, per contributi da versare all'Office national de sécurité sociale o per contributi da versare ai o per conto dei Fonds de sécurité d'existence; (...);

12. essi devono disporre di risorse economiche, amministrative e tecniche sufficienti a garantire l'osservanza degli obblighi tributari e previdenziali».

12. Ai sensi dell'art. 8 del regio decreto del 1978, per essere registrati come imprenditori occorre presentare domanda al presidente della commissione di registrazione (10) della provincia in cui il richiedente ha la sede principale. Per i richiedenti non stabiliti in Belgio è competente la commissione della provincia in cui è ubicato l'ultimo cantiere interessato.

13. All'art. 10 del regio decreto del 1978 è stabilito quanto segue:

«1) A pena di inammissibilità, devono essere allegati alla domanda i seguenti documenti:

(...)

3. da ciascun richiedente: una copia della registrazione nell'albo professionale alle condizioni prescritte dalle norme di legge dello Stato di stabilimento (...)

(...)

5. dal richiedente [straniero]: attestazioni rilasciate dall'autorità competente dello Stato membro da cui risulta e con cui sia certificato che questi non abbia debiti per imposte o contributi previdenziali pregressi da versare in tale Stato membro.

(...)

2) La commissione di registrazione di cui alla seguente sezione 4 può chiedere che il richiedente produca altra documentazione o fornisca ulteriori informazioni da essa ritenute utili per valutare il possesso dei requisiti di cui all'art. 2, n. 1.

(...».

14. La composizione della commissione di registrazione è disciplinata all'art. 16 del regio decreto del 1978:

«1) Ciascuna commissione di registrazione è composta da nove membri da Noi nominati con le seguenti modalità:

1. tre membri sono nominati su proposta, rispettivamente,

a) dal Ministro degli Affari sociali;

b) dal Ministro delle Finanze;

c) dal Ministro dell'occupazione e del lavoro;

2. tre membri sono nominati su proposta delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro del settore edile;

3. tre membri sono nominati su proposta delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori del settore edile;

(...)

2) Un funzionario pubblico nell'accezione del n. 1, punto 1, lett. a) e b), da Noi nominato a tale fine su proposta di entrambi i Ministri ivi citati, presiede la commissione (...».

### **III – Fatti e causa principale**

15. Il palazzo Berlaymont fu costruito a Bruxelles nel 1963–1967 su un lotto acquistato nel 1960 dallo Stato belga e da allora funge da sede della Commissione europea (11). Nel periodo 1992–2004, tuttavia, il palazzo non poté essere utilizzato da quest'ultima in quanto dovette essere ristrutturato e bonificato dall'amianto.

16. Ai fini di questi lavori di ristrutturazione e bonifica, il 18 settembre 1990 veniva costituita la società per azioni di diritto belga Berlaymont 2000 SA (12), partecipata, oltre che dalla Régie des Bâtiments (13), una persona giuridica di diritto pubblico belga, da tre istituti di credito. I compiti della Berlaymont 2000 comprendevano la redazione del capitolato di oneri e del programma di lavoro, nonché del bilancio dei lavori edili necessari per la ristrutturazione e la bonifica. Alla società veniva concesso un diritto di superficie sull'immobile Berlaymont.

17. Il 23 dicembre 1994 la Berlaymont 2000 indiceva una gara per i lavori di ristrutturazione e bonifica per il palazzo Berlaymont (14), il cui valore veniva stimato in circa 1,4 miliardi di BEF (15). Per questa gara d'appalto veniva predisposto uno specifico capitolato d'oneri e il relativo bando di gara veniva pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (16). All'art. 1.G dello specifico capitolato d'oneri era precisato che: «per i lavori oggetto dell'appalto, l'imprenditore deve essere registrato in Belgio».

18. Il 16 febbraio 1995 usciva nella *Gazzetta ufficiale* (17) una rettifica al bando di gara in cui venivano fornite alcune indicazioni aggiuntive, con riferimento segnatamente al requisito della registrazione degli offerenti. In particolare, l'art. 1.G dello specifico capitolato d'oneri veniva riformulato nel seguente modo:

«Per i lavori oggetto del presente appalto, l'imprenditore deve provare di essere considerato in regola dal punto di vista della sicurezza sociale, delle imposte e dell'IVA; tale prova dev'essere costituita mediante "registrazione"».

La domanda di registrazione deve essere effettuata conformemente al [regio decreto del 1978].

Per la regolarità dell'offerta (al momento del suo deposito), è sufficiente allegare ad essa copia della domanda di registrazione. Non verrà adottata alcuna decisione di aggiudicazione prima che l'autorità competente si sia pronunciata sulla domanda (di registrazione)».

Di seguito, nell'avviso di rettifica si leggeva quanto segue:

«Nella sua offerta, il concorrente deve confermare di aver tenuto conto del presente avviso di rettifica n. 1, a pena di nullità dell'offerta».

19. Il termine per la presentazione delle offerte scadeva il 16 marzo 1995.

20. L'impresa Bâtiments et Ponts Construction SA (in prosieguo: la «BPC»), registrata in Belgio, e l'impresa tedesca WIG Industrieinstandhaltung GmbH (in prosieguo: la «WIG»), che all'epoca non disponeva di una registrazione in Belgio, costituivano il consorzio temporaneo BPC-WIG per poter partecipare alla gara d'appalto Berlaymont. L'impresa WIG assumeva successivamente la denominazione sociale Thyssenkrupp Industrieservice GmbH; nel corso del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia essa modificava nuovamente la propria ragione sociale in WISAG Produktionservice GmbH (in prosieguo: la «WISAG»).

21. Il 16 marzo 1995 il consorzio temporaneo BPC-WIG presentava un'offerta per l'appalto Berlaymont. Alla suddetta offerta non allegava certificazione circa la registrazione in Belgio né relativamente a sé né all'altra impresa associata WIG. Le richieste di registrazione in Belgio venivano presentate solo dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte per la gara d'appalto Berlaymont, ossia il 28 aprile 1995 dalla BPC-WIG e il 3 maggio 1995 dalla WIG. Le suddette registrazioni venivano concesse solo successivamente all'aggiudicazione dell'appalto Berlaymont, nel luglio 1995 (18).

22. All'offerta della BPC-WIG, tuttavia, era allegato un certificato del fisco tedesco (19) del 4 agosto 1994 e un certificato dell'ente previdenziale tedesco (20) del 3 febbraio 1995. Da tali documenti si evinceva che l'amministrazione tributaria tedesca non aveva nulla da eccepire circa la partecipazione della WIG ad un appalto pubblico; l'ente previdenziale tedesco confermava, dal suo canto, che tutti i contributi previdenziali erano sempre stati corrisposti puntualmente dalla WIG.

23. Il 20 giugno 1995 il consiglio di amministrazione della Berlaymont 2000 aggiudicava l'appalto ad un'associazione temporanea concorrente. La BPC e la WIG presentavano un ricorso amministrativo presso il Consiglio di Stato belga (21). Il 10 marzo 1999 quest'ultimo respingeva il suddetto ricorso, sulla base del rilievo che la WIG, all'atto della presentazione dell'offerta, non era registrata in Belgio né aveva presentato la relativa domanda, per cui la BPC-WIG non era stata

presa in considerazione ab origine come possibile aggiudicataria (22).

24. Parallelamente alla causa amministrativa dinanzi al Consiglio di Stato belga, il 18 giugno 1996 la BPC e la WIG esperivano un'azione civile di risarcimento per essere state escluse dalla procedura di aggiudicazione dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles (23). Con sentenza 5 novembre 2002 il suddetto ricorso veniva respinto in quanto irricevibile, atteso che le ricorrenti nel partecipare alla gara d'appalto non avevano prodotto la prova necessaria della loro registrazione in Belgio e, pertanto, non avevano presentato un'offerta regolare, risultando così prive dell'interesse ad agire in relazione ad una causa di risarcimento del danno.

25. Il 15 aprile 2003 la BPC e la WIG interponevano appello avverso la sentenza del Tribunal de première instance de Bruxelles presso la Cour d'appel de Bruxelles (24), che, tuttavia, confermava la decisione in prime cure con sentenza 14 marzo 2007 (25). La Cour d'appel adduceva come motivazione il fatto che le ricorrenti non avevano allegato alla propria offerta per la gara d'appalto Berlaymont alcuna prova di una domanda di registrazione della WIG e della BPC-WIG. Le attestazioni rilasciate dalle autorità tributaria e previdenziale tedesche per la WIG, pur essendo parimenti necessarie a diverso titolo per partecipare alla procedura di aggiudicazione, non avrebbero potuto sostituire la registrazione in Belgio, richiesta come ulteriore requisito. Avendo in tal modo le ricorrenti violato forme sostanziali, la loro offerta sarebbe stata nulla, cosa che avrebbe giustificato la contestuale esclusione dalla procedura di aggiudicazione.

26. Per effetto del ricorso per cassazione presentato il 28 settembre 2007 dalla BPC e dalla WIG, il processo civile è ancora pendente dinanzi alla Corte di cassazione belga (26), giudice del rinvio.

#### **IV – Domande di pronuncia pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia**

27. Con sentenza 22 gennaio 2009, pervenuta nella cancelleria della Corte il 18 febbraio 2009, la Corte di cassazione belga ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni affinché si pronunciasse in via pregiudiziale:

- 1) Se l'obbligo di essere titolare di una registrazione al fine di poter essere aggiudicatario di un appalto pubblico in Belgio, come quello imposto dall'art. 1.G. dello specifico capitolato d'onere applicabile nella fattispecie, qualora sia interpretato nel senso di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di escludere dall'appalto l'offerente imprenditore straniero non titolare di una registrazione, che abbia tuttavia presentato attestazioni equipollenti delle sue amministrazioni nazionali, sia compatibile con il principio della libera circolazione all'interno dell'Unione europea e con l'art. 24, secondo comma, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.
- 2) Se il riconoscimento ad un'amministrazione aggiudicatrice belga del potere di imporre agli offerenti stranieri l'obbligo di sottoporre ad un'autorità belga – la commissione di registrazione degli imprenditori – l'esame della validità delle attestazioni ad essi rilasciate dalle autorità tributaria e previdenziale del loro Stato che certificano il loro regolare adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali, sia compatibile con il principio della libera circolazione all'interno dell'Unione europea e con l'art. 24, secondo comma, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

28. Nel procedimento dinanzi alla Corte, oltre alla BPC e alla WIG, in qualità di ricorrenti, e la Berlaymont 2000, in qualità di convenuta nella causa principale, hanno presentato osservazioni scritte e orali il Regno del Belgio nonché la Commissione europea (27). La Repubblica ceca, inoltre, ha presentato osservazioni nella fase scritta del procedimento.

#### **V – Valutazione**

##### *A – Ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale*

29. La Commissione, cui si è associata anche la Berlaymont 2000 nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, esprime dubbi in merito alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sotto un duplice profilo. Da un lato, la domanda di pronuncia pregiudiziale non conterebbe i necessari elementi di fatto e di diritto sulla causa a qua, dall'altro, la Corte di cassazione non si esprimerebbe in merito ai motivi che l'avrebbero spinta ad adire la Corte di giustizia.

30. Secondo la giurisprudenza, affinché la Corte sia in grado di risolvere utilmente le questioni pregiudiziali ad essa proposte, è necessario che il giudice nazionale definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o almeno spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono basate (28). È inoltre indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e sul nesso individuato tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia principale (29). In questo contesto occorre ricordare che le informazioni fornite nelle decisioni di rinvio non solo consentono alla Corte di fornire risposte utili, ma danno altresì ai governi degli Stati membri, nonché alle altre parti interessate, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia (30).

31. È fuori di dubbio che la domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte di cassazione belga non rappresenti un modello di domanda ottimale. Essa difetta di struttura, di una chiara ed esaustiva esposizione dei fatti, del quadro normativo nonché delle considerazioni del giudice del rinvio in merito alla rilevanza delle questioni ai fini della decisione. La nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali (31), predisposta dalla nostra Corte, non sembra avere trovato eco nel caso di specie.

32. Ciononostante, la sentenza di rinvio non presenta vizi di tale gravità da comportare l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

33. Per quanto attiene poi all'*ambito di fatto e di diritto*, pur astenendosi la Corte di cassazione dal fornire una propria rappresentazione dei fatti della causa principale e pur svolgendo essa solo pochissime considerazioni proprie sulle disposizioni normative interne e dell'Unione da essa ritenute pertinenti, la lettura della decisione di rinvio permette nondimeno di individuare l'oggetto della causa principale ed il contesto in cui si inseriscono le questioni pregiudiziali. Le indicazioni rilevanti possono essere desunte soprattutto dal lungo capitolo in cui la Corte di cassazione cita testualmente brani tratti dalla motivazione della sentenza della Cour d'appel dinanzi ad essa impugnata; con un po' di benevolenza, partendo da tale motivazione è possibile ricostruire gli elementi fondamentali del contesto di fatto e di diritto della causa principale. La tecnica dell'indicazione per relationem con riferimento alla sentenza del giudice di merito potrebbe trovare spiegazione nel ruolo della Corte di cassazione quale giudice di legittimità.

34. Inoltre, le parti nella causa principale hanno svolto, nelle loro osservazioni scritte e orali, considerazioni integrative che hanno facilitato alla Corte la comprensione del contesto delle questioni pregiudiziali. Allo stesso tempo, emerge dalle osservazioni delle parti medesime che le informazioni contenute nella decisione di rinvio hanno consentito loro di prendere utilmente posizione su dette questioni (32).

35. Per quanto riguarda poi la *pertinenza* delle questioni pregiudiziali, è pur vero che il giudice nazionale non fornisce in proposito indicazioni specifiche. Neanche questo vizio, tuttavia, consente di dichiarare irricevibili le domande di pronuncia pregiudiziale. Secondo costante giurisprudenza, infatti, con riferimento alle questioni sottoposte dai giudici nazionali in via pregiudiziale, la Corte parte da una presunzione di pertinenza (33). Essa considera esclusa tale presunzione solo in casi eccezionali, ossia qualora risulti manifestamente che l'interpretazione richiesta delle disposizioni del diritto comunitario considerate in tali questioni non abbia alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto della causa principale (34); in altri termini, la mancanza di pertinenza deve essere dunque manifesta.

36. Nel caso di specie, tuttavia, non può ritenersi che le questioni pregiudiziali difettino manifestamente di pertinenza ai fini della soluzione della causa principale. Al contrario, la soluzione dipende in modo decisivo dalla risposta alle questioni pregiudiziali da parte della Corte. Con il ricorso per cassazione, le ricorrenti nella causa principale lamentano la violazione della direttiva 93/37 nonché degli artt. 49 CE e 50 CE. Basta uno sguardo ai passi della sentenza della Cour d'appel citati nella decisione di rinvio per comprendere che l'intera controversia nazionale è incentrata in modo preponderante sull'interpretazione delle suddette norme del diritto dell'Unione.

37. La Commissione lamenta, infine, che il giudice nazionale non avrebbe svolto alcuna considerazione circa l'applicabilità della direttiva 93/37. Nel caso di lavori della portata di quelli oggetto dell'appalto Berlaymont mi sembra tuttavia ovvio che si applichino le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori. Anche le parti del procedimento concordano su questo punto.

38. Non ravviso, complessivamente, motivi sufficienti per dichiarare irricevibile la presente

domanda di pronuncia pregiudiziale.

## B – Valutazione del contenuto delle questioni pregiudiziali

39. La normativa belga relativa alla registrazione degli imprenditori in vigore (35) al momento dell'aggiudicazione dell'appalto Berlaymont deve essere valutata secondo il parametro del diritto dell'Unione sotto un duplice profilo. In primo luogo, si chiede se sia compatibile con la direttiva 93/37 e con il «principio della libera circolazione» subordinare la partecipazione ad una procedura di aggiudicazione al requisito della registrazione ai fini fiscali nel territorio nazionale anche per imprenditori stranieri. In secondo luogo, si deve esaminare se sia contrario alle citate disposizioni del diritto dell'Unione affidare l'esame della validità dei certificati tributari e previdenziali provenienti da altri Stati membri ad un'autorità diversa dall'amministrazione aggiudicatrice.

40. Le opinioni delle parti su queste due problematiche si dividono: mentre le ricorrenti nella causa principale, il governo ceco e la Commissione suppongono che disposizioni come quelle controverse siano incompatibili con i precetti normativi dell'Unione, la resistente nella causa principale ed il governo belga sostengono la tesi opposta, sebbene il governo belga si limiti, nelle proprie considerazioni, ad affrontare la seconda questione pregiudiziale (36).

1. Compatibilità del requisito della registrazione con la normativa dell'Unione (prima questione pregiudiziale)

41. Con la sua prima questione, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se un requisito di registrazione ai fini fiscali, stabilito nella normativa nazionale e nelle condizioni di gara, possa essere opposto anche ad imprenditori provenienti da altri Stati membri come condizione di partecipazione a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici. Si chiede alla Corte di affrontare la suddetta questione con riferimento al «principio della libera circolazione nell'Unione europea» e all'art. 24, secondo comma, della direttiva 93/37.

42. Delle libertà fondamentali del mercato interno europeo vengono in rilievo, nella specie, solo le disposizioni sulla libera prestazione dei servizi (artt. 59 e 60 del Trattato CE (37)).

43. Si deve tuttavia ricordare che, qualora un settore abbia formato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, qualsiasi misura nazionale ad esso relativa dev'essere valutata in rapporto alle disposizioni dell'atto che attua tale armonizzazione e non di quelle del diritto primario (38). Sebbene la direttiva 93/37 non preveda un sistema completo di norme dell'Unione nel campo degli appalti pubblici di lavori, ma abbia solo lo scopo di coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione dei siffatti appalti pubblici di lavori (39), tuttavia, soprattutto il controverso art. 24, primo comma, della direttiva 93/37 contiene, relativamente alle qualità professionali degli imprenditori, un elenco esaustivo delle cause che possono giustificare l'esclusione di un imprenditore dalla partecipazione ad un appalto (40).

44. Con riguardo alle qualità professionali, la direttiva 93/37 prevede, dunque, nel proprio campo d'applicazione un'armonizzazione di carattere esaustivo. Conseguentemente, la prima questione pregiudiziale deve essere affrontata solo con riferimento alla direttiva 93/37, sebbene le disposizioni di quest'ultima debbano essere interpretate e applicate conformemente ai principi della libera prestazione dei servizi, alla cui realizzazione sono strumentali (41).

45. Occorre rilevare, in primo luogo, che la registrazione ai fini fiscali a norma del regio decreto del 1978 non deve essere confusa con l'iscrizione in un elenco ufficiale di imprenditori riconosciuti di cui all'art. 29 della direttiva 93/37. Le parti concordano sul fatto che il requisito della registrazione di cui trattasi non rientra nel campo d'applicazione dell'art. 29. Quest'ultimo non sarebbe comunque idoneo a giustificare un requisito di registrazione inderogabile come quello belga. La norma è intesa solo a facilitare la partecipazione di imprenditori edili stranieri alle procedure di aggiudicazione, prevedendo il riconoscimento dell'iscrizione degli stessi negli elenchi di operatori idonei tenuti nei rispettivi paesi di provenienza (42).

46. Né, tantomeno, la circostanza che un imprenditore abbia ommesso di farsi registrare ai fini fiscali nello Stato interessato ricade nei motivi di esclusione previsti espressamente all'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37 (43).

47. Resta, tuttavia, da verificare se la procedura di registrazione controversa nel caso di specie non rappresenti, in ultima analisi, un procedimento applicativo di taluni dei criteri di esclusione di cui all'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37. È ipotizzabile che la suddetta registrazione sia

funzionale all'accertamento e alla certificazione ufficiale delle qualità professionali degli imprenditori nell'accezione dell'art. 24, in particolare della loro buona reputazione con riguardo al pagamento di imposte e di contributi previdenziali *nello Stato membro in cui viene fornito il servizio* [art. 24, primo comma, lett. e) e f)] (44). A favore di questa tesi depongono, non da ultimo, le disposizioni di cui all'art. 2, n. 1, punti 10 e 11 del regio decreto del 1978, le quali sembrano riferirsi all'adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali *in Belgio* (45).

48. Tuttavia, la domanda di pronuncia pregiudiziale non è chiara con riferimento all'oggetto e alle finalità della procedura di registrazione, né tantomeno è emerso un quadro chiaro dalle osservazioni svolte dalle parti dinanzi alla Corte. Spetterà pertanto al giudice del rinvio, il solo competente ad interpretare il proprio diritto nazionale (46), operare i necessari accertamenti riguardo all'oggetto e alle finalità della procedura di registrazione.

49. Qualora una procedura di registrazione quale quella prevista nel regio decreto del 1978 si dovesse rivelare effettivamente una procedura finalizzata all'accertamento e alla certificazione della buona reputazione delle imprese, essa sarebbe sostanzialmente in armonia con le finalità della direttiva 93/37, fra cui figurano la parità di trattamento di tutti gli offerenti (47) nonché la creazione dei presupposti per una concorrenza effettiva e leale fra di essi (48).

50. È proprio questo il fine per cui l'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37 consente di escludere dalla procedura di aggiudicazione imprenditori che non siano in regola con gli obblighi relativi al pagamento di contributi di sicurezza sociale e di imposte e tasse o che difettino delle qualità professionali, soprattutto di onestà professionale, solvibilità e capacità economica e finanziaria, per poter partecipare a procedure di aggiudicazione (49). La loro esclusione dalla procedura di aggiudicazione è intesa ad evitare distorsioni della concorrenza: occorre impedire che «pecore nere», che, ad esempio, non pagano le imposte o i contributi previdenziali da esse dovuti, possano finire col presentare offerte più vantaggiose dei concorrenti a spese della collettività ed in tal modo vincere appalti pubblici con metodi scorretti, tanto più che tali appalti sono finanziati, di norma, con introiti fiscali.

51. L'art. 24 della direttiva 93/37 è tuttavia fondato sull'idea che la buona reputazione degli offerenti possa essere oggetto di verifica nella stessa procedura di aggiudicazione e che non vi sia necessità di un controllo preventivo nell'ambito di un procedimento distinto e precedente la procedura di aggiudicazione. In tale disposizione trova espressione un valore generale, intrinseco alla libera prestazione dei servizi: un regime di controllo preventivo degli imprenditori mediante una procedura di previa autorizzazione o registrazione rende meno interessante la prestazione di servizi ed è giustificato solo laddove un controllo a posteriori risulti troppo tardivo per garantire la sua reale efficacia consentendo al medesimo di conseguire lo scopo perseguito (50).

52. Conseguentemente, la registrazione di imprenditori può essere resa condizione per la loro ammissione alle procedure di aggiudicazione solo ove essa non si presenti, in realtà, come un controllo preventivo né ritardi o renda più complessa la partecipazione degli imprenditori interessati alle suddette procedure di aggiudicazione o implichi oneri amministrativi aggiuntivi (51).

53. Spetta al giudice nazionale verificare se la procedura di registrazione secondo la normativa belga, controversa nel caso di specie, risponda ai suddetti requisiti. Secondo le informazioni fornite alla Corte, tale procedura non implicava comunque oneri amministrativi aggiuntivi e, inoltre, comportava solo la presentazione di documenti di cui un imprenditore doveva peraltro disporre ai sensi dell'art. 24, primo e secondo comma, della direttiva 93/37. La procedura di registrazione, peraltro, non comportava alcuna perdita di tempo nel caso di specie, in quanto era espressamente previsto che, per presentare un'offerta nella gara d'appalto Berlaymont, era sufficiente la mera presentazione della richiesta di registrazione e l'aggiudicazione non avrebbe avuto luogo prima della conclusione della procedura di registrazione (v. art. 1.G dello specifico capitolato d'onori nella versione rettificata) (52).

54. Ad un esame più attento emerge, dunque, che la procedura di registrazione, nel caso di specie, non rappresenta necessariamente una procedura di autorizzazione preventiva precedente la procedura di aggiudicazione. Piuttosto, la verifica della buona reputazione degli offerenti stranieri sotto il profilo della normativa fiscale e previdenziale poteva essere effettuata senza ulteriore dispendio di tempo e denaro parallelamente alla procedura di aggiudicazione. In queste circostanze non vi sono obiezioni di principio circa la compatibilità della suddetta procedura di registrazione con l'art. 24 della direttiva 93/37 e le valutazioni della libera prestazione di servizi che fanno da sfondo ad esso.

55. Nulla di diverso si evince dalla sentenza Commissione/Belgio (53). In detta causa, il ricorso per inadempimento aveva sì ad oggetto disposizioni della normativa belga parimenti connesse alla registrazione di imprese edili ai fini fiscali, oggetto della presente causa. La Corte, tuttavia, in quella sentenza non ha esaminato il requisito della registrazione in quanto tale con riguardo alla compatibilità dello stesso con la normativa dell'Unione (54), bensì solo i gravi inconvenienti relativamente alla disciplina delle imposte e dei tributi che la normativa belga associava per le imprese edili e i loro committenti alla mancata registrazione (55). Il caso di specie non solleva problemi di tal genere.

56. La Commissione eccepisce ancora che l'ambito del controllo di un imprenditore nel contesto della procedura di registrazione eccederebbe quanto consentito a norma dell'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37. A tale proposito fa riferimento all'art. 2, n. 1, del regio decreto del 1978, più precisamente alle disposizioni ivi contenute, ai punti 7 e 12.

57. Siffatta obiezione non mi pare convincente. Sebbene i punti 7 e 12 dell'art. 2, n. 1, del regio decreto del 1978 non corrispondano letteralmente all'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37, tuttavia entrambe le norme perseguono la medesima finalità, che è anche quella alla base dell'art. 24, primo comma, della direttiva, ossia l'accertamento della buona reputazione degli imprenditori.

58. Così, la prima norma (art. 2, n. 1, punto 7, del regio decreto del 1978), consente di negare la registrazione a società ai cui dirigenti sia stato precluso l'esercizio di un'attività professionale a causa di un precedente fallimento o di una condanna penale. Questa norma assolve la stessa finalità dell'art. 24, primo comma, lett. a)-d), della direttiva 93/37: garantire che alle procedure di aggiudicazione prendano parte solo imprenditori sulla cui solvibilità e onestà professionale non vi siano ombre a causa di precedenti infrazioni. Certamente ciò comprende anche che i dirigenti di una società debbano offrire tutte le garanzie di onestà professionale, poiché, altrimenti, sarebbe facile eludere il criterio delle qualità professionali costituendo una società.

59. La seconda disposizione (art. 2, n. 1, punto 12, del regio decreto del 1978) consente di negare la registrazione ad imprenditori che non dispongano di risorse economiche, amministrative e tecniche sufficienti a garantire l'osservanza degli obblighi tributari e previdenziali. L'art. 24, primo comma, lett. e) ed f), della direttiva 93/37 non si prefigge una diversa finalità. Sebbene le disposizioni della direttiva, in base al loro tenore letterale, attengano solo all'accertamento di eventuali negligenze tributarie o previdenziali commesse da un imprenditore *in passato*, la ratio dell'art. 24, primo comma, lett. e) e f), della direttiva 93/37 è tesa a rendere possibile proprio ciò che si prefigge anche l'art. 2, n. 1, punto 12, del regio decreto del 1978: formulare una *prognosi* sul fatto che un imprenditore partecipante ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori verserà presumibilmente le imposte e i contributi previdenziali che è tenuto a corrispondere conformemente ai suoi obblighi di legge. In caso contrario, si dovrà temere la già menzionata distorsione della concorrenza nella procedura di aggiudicazione (56).

60. Alcune parti (57) sostengono, infine, che la verifica cui un imprenditore sarebbe sottoposto nel contesto della procedura di registrazione andrebbe al di là di quanto necessario e, pertanto, risulterebbe sproporzionato. Le autorità belghe dovrebbero accontentarsi delle attestazioni delle competenti autorità del Paese di provenienza di un imprenditore, come quelle prodotte dalla WIG nel caso di specie.

61. Neanche questa obiezione risulta convincente. L'art. 24, primo comma, lett. e) ed f), della direttiva 93/37 consente espressamente di controllare la buona reputazione di un imprenditore per quanto attiene al versamento di imposte e contributi previdenziali non solo con riferimento al paese di origine di questi, bensì anche con riguardo al paese dell'amministrazione aggiudicatrice, dunque lo Stato membro in cui l'imprenditore intende competere per un appalto pubblico di lavori.

62. Come sostiene il governo ceco, a questa tesi è sottesa la considerazione che gli imprenditori possono operare come prestatori di servizi in diversi Stati membri. Di conseguenza, uno stesso imprenditore può avere violato gli obblighi fiscali o previdenziali in diversi Stati membri e, ad esempio, non solo nel proprio paese di provenienza. La mera presentazione di nulla osta rilasciati nel proprio paese di provenienza, pertanto, non consente ancora di formulare una conclusione definitiva circa la sua buona reputazione con riguardo al versamento di imposte e di contributi previdenziali. Ciò è stato riconosciuto anche dalla Commissione all'udienza.

63. Deve pertanto essere possibile per le autorità nel paese dell'amministrazione aggiudicatrice assoggettare gli imprenditori ad una verifica separata dell'adempimento degli obblighi fiscali e

previdenziali *nel territorio nazionale*. Conseguentemente, l'art. 24, secondo comma, secondo trattino, della direttiva 93/37 – diversamente dal primo trattino – consente non solo la verifica dei certificati provenienti dal paese di provenienza ma anche, in termini molto generici, la verifica dei certificati rilasciati «dall'autorità competente dello Stato membro interessato».

64. Pertanto, riassumendo:

La libera prestazione dei servizi e la direttiva 93/37 non ostano ad un requisito di registrazione ai fini fiscali di imprenditori provenienti da altri Stati membri, stabilito nella normativa nazionale o nelle condizioni di gara come condizione di partecipazione a procedure di assegnazione di appalti pubblici, laddove la procedura di registrazione

- non renda più complessa né ritardi la partecipazione dei suddetti imprenditori ad una procedura di assegnazione né comporti oneri amministrativi aggiuntivi per gli stessi e
- si limiti ad avere ad oggetto l'accertamento e l'attestazione delle qualità professionali e della buona reputazione dei suddetti imprenditori nell'accezione dell'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37.

2. Compatibilità con il diritto dell'Unione della verifica di prove straniere da parte di un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice (seconda questione pregiudiziale)

65. Con la seconda questione il giudice nazionale chiede, in sostanza, se imprenditori stranieri possano essere obbligati, a titolo di requisito per poter partecipare ad una procedura di aggiudicazione, a sottoporre certificati attestanti il regolare pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali, rilasciati dalle autorità del proprio paese di provenienza, ad un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice – nel caso di specie la commissione di registrazione – affinché ne sia verificata la validità. Si chiede alla Corte di affrontare anche la suddetta questione con riferimento al «principio della libera circolazione nell'Unione europea» e all'art. 2, secondo comma, della direttiva 93/37.

66. Come già menzionato (58), per risolvere tale questione si deve fare riferimento solo alla direttiva 93/37 che, tuttavia, deve essere interpretata e applicata, a sua volta, alla luce dei principi della libera prestazione dei servizi.

67. Ad un esame più attento, la questione solleva due problemi, che affronterò in successione. Da un lato, occorre chiarire se la verifica dei certificati di cui all'art. 24, secondo comma, della direttiva 93/37 possa essere demandata ad un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice [su questo aspetto, di seguito sezione a)]. Dall'altro, occorre stabilire a quali aspetti possa estendersi la suddetta verifica [v. infra, sezione b)].

a) Sulla possibilità di demandare la verifica dei certificati ad un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice

68. Nelle disposizioni della direttiva 93/37 sui criteri di selezione qualitativa il presupposto ovvio è che la verifica degli stessi può essere effettuata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice. L'art. 24, secondo comma, della direttiva menziona, ad esempio, le prove che l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere all'imprenditore, e anche nelle disposizioni vicine, come ad esempio l'art. 26, nn. 2 e 3, nonché l'art. 27, n. 2, della direttiva, vengono utilizzate espressioni analoghe. Inoltre, ai sensi dell'art. 28 della direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice può invitare l'imprenditore a completare i certificati e i documenti presentati o a chiarirli.

69. Tutto ciò, tuttavia, non esclude che le disposizioni normative interne demandino la verifica di taluni criteri qualitativi ad un soggetto specializzato a livello nazionale, regionale o locale o che, caso per caso, l'amministrazione aggiudicatrice coinvolga di propria iniziativa tale soggetto. Ciò può rivelarsi opportuno non solo quando occorra valutare questioni particolarmente complesse relativamente alla capacità finanziaria, economica e tecnica di un imprenditore per un determinato appalto pubblico (artt. 26 e 27 della direttiva 93/37), ma anche, ad esempio, quando il lavoro delle amministrazioni aggiudicatrici possa essere alleviato da una verifica centralizzata delle qualità professionali degli imprenditori (art. 24 della direttiva 93/37).

70. Istituzioni quali le commissioni di registrazione belghe sono siffatti soggetti specializzati. Esse verificano in modo centralizzato le qualità professionali degli imprenditori che intendano

eventualmente partecipare alle procedure di aggiudicazione. In questo modo, possono alleviare il lavoro delle amministrazioni aggiudicatrici e, inoltre, provvedere ad una certa uniformità di valutazione degli imprenditori.

71. Qualora, tuttavia, soggetti specializzati quali le commissioni di registrazione vengano incaricati di verificare le qualità professionali degli imprenditori in relazione alla partecipazione degli stessi a procedure di aggiudicazione, occorre garantire che non ne derivi un pregiudizio per gli imprenditori interessati.

- Ciò comporta, da un lato, che la partecipazione degli imprenditori ad una procedura di aggiudicazione non deve essere resa più complessa né ritardata e non sia nemmeno gravata da oneri amministrativi aggiuntivi per gli stessi (59).
- D'altro canto, tuttavia, anche lo stesso soggetto specializzato deve garantire che esaminerà le qualità professionali degli imprenditori conformemente alle prescrizioni delle pertinenti direttive sugli appalti pubblici e ai principi della libera prestazione dei servizi che ne costituiscono il fondamento.

72. Per quanto attiene al primo punto, nel caso di specie alla commissione di registrazione non era stato fissato alcun termine per la decisione sulla domanda di registrazione, ma nelle condizioni della gara d'appalto Berlaymont veniva garantito che per gli imprenditori interessati non ne sarebbe derivato alcun pregiudizio: come già menzionato, era già sufficiente, per la presentazione di un'offerta, la prova della semplice domanda di registrazione e Berlaymont 2000 si era impegnata, in quanto amministrazione aggiudicatrice, a non procedere all'aggiudicazione dell'appalto prima della conclusione della procedura di registrazione (art. 1.G dello specifico capitolato d'oneri nella versione rettificata) (60).

73. Più problematico, invece, è il secondo punto, ossia la garanzia del rispetto delle prescrizioni normative dell'Unione da parte della commissione di registrazione.

74. A questo riguardo la Commissione ha giustamente fatto riferimento alle norme sulla composizione delle commissioni di registrazione belghe. Esse sono composte in maggioranza da persone nominate su proposta dei datori di lavoro e dei lavoratori del locale settore dell'edilizia a livello di provincia belga (art. 16, n. 1, del regio decreto del 1978). Vero è che la presidenza della commissione di registrazione è detenuta da un membro nominato dallo Stato (art. 16, n. 2, del medesimo decreto), tuttavia non è garantito che i membri nominati dallo Stato possano impedire deliberazioni contrarie alla normativa dell'Unione, ad esempio attraverso l'esercizio di un diritto di veto.

75. Questa composizione e questo modus operandi delle commissioni di registrazione, anche volendo attribuire ai singoli membri delle stesse le migliori intenzioni, suscitano un'impressione di parzialità (61). Imprenditori stranieri che si trovino ad affrontare il requisito di fare esaminare ed accertare le proprie qualità professionali da rappresentanti dei propri concorrenti potenziali e dei datori di lavoro di questi, potrebbero essere seriamente dissuasi dal partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori in Belgio.

76. Diversamente da quanto asserisce il governo belga, questa impressione di parzialità non può essere eliminata solo dal fatto che le deliberazioni delle commissioni di registrazione devono essere motivate e possono essere impugnate dinanzi ad un giudice. Qualora un imprenditore straniero necessiti della registrazione per partecipare ad una data procedura di aggiudicazione, come si è verificato per la WIG e la BPC-WIG con riferimento alla gara d'appalto Berlaymont, non si può pretendere che questi conquisti la registrazione solo a seguito di un'azione contenziosa con grande dispendio di tempo e di denaro. Anche una sentenza a lui favorevole del giudice adito giungerebbe, di norma, comunque troppo tardi per consentire all'imprenditore di potere ancora partecipare alla procedura di aggiudicazione.

77. Nel complesso, pertanto, le commissioni di registrazione, nella composizione e con il modus operandi previsti dal regio decreto del 1978, non offrono garanzie sufficienti di rispetto delle prescrizioni normative dell'Unione. Non si può demandare a siffatti soggetti l'accertamento delle qualità professionali di imprenditori provenienti da altri Stati membri ai sensi dell'art. 24 della direttiva 93/37 con riferimento alla loro partecipazione a procedure di aggiudicazione.

b) Ampiezza della verifica dei certificati rilasciati nel paese di provenienza

78. Resta da discutere quale possa essere l'ampiezza della verifica dei certificati di nulla osta fiscali e previdenziali rilasciati nel paese di provenienza, come quelli presentati dalla WIG nel caso di specie. Il giudice nazionale, nel formulare la sua questione pregiudiziale, parla di una verifica della «validità» dei certificati esteri da parte delle commissioni di registrazione, senza tuttavia indicare più precisamente cosa con ciò si intenda.

79. Inter partes non vi è accordo circa la precisa ampiezza dei poteri di verifica delle commissioni di valutazione belghe. Mentre la Berlaymont 2000 parte dall'assunto che queste attribuzioni siano conformi alla direttiva 93/37, la Commissione ritiene che esse siano decisamente più ampie rispetto a quanto consentito dalla medesima direttiva. A questo proposito, la Commissione rinvia all'art. 10, n. 2, del regio decreto del 1978, in base alla quale la commissione di registrazione può pretendere che il richiedente produca altra documentazione o fornisca ulteriori informazioni da essa ritenute opportune per valutare il possesso dei requisiti per la registrazione.

80. A tale riguardo si deve osservare che i poteri di un soggetto pubblico incaricato della verifica delle qualità professionali degli imprenditori in relazione alla partecipazione degli stessi a procedure di aggiudicazione devono essere interpretati ed applicati conformemente al diritto dell'Unione. Ai sensi dell'art. 28 della direttiva 93/37 un imprenditore può essere semplicemente invitato «[e]ntro i limiti degli articoli da 24 a 27» a completare i certificati e i documenti presentati o a chiarirli. Laddove la normativa nazionale dovesse consentire alle commissioni di registrazione belghe di pretendere dall'imprenditore informazioni e documenti non previsti dalla direttiva 93/37, tale potere non deve essere esercitato nei confronti di un imprenditore proveniente da un altro Stato membro (62).

81. Inoltre, ai sensi dell'art. 24, secondo comma, secondo trattino, della direttiva 93/37, l'amministrazione aggiudicatrice (ovvero l'altro soggetto cui sia stata eventualmente demandata la verifica delle qualità professionali) «accetta come prova sufficiente» della buona reputazione di un imprenditore, per quanto attiene al versamento di imposte e contributi previdenziali, il certificato rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro interessato.

82. Già il rigoroso tenore letterale «accetta come prova sufficiente» indica che, presentando un siffatto certificato ai soggetti pubblici dello Stato membro in cui si volge la procedura di attribuzione, non dovrebbe residuare alcuna discrezionalità propria. Ne consegue che all'amministrazione aggiudicatrice o all'altro soggetto incaricato del controllo è preclusa la verifica nel contenuto della correttezza di ciò che viene certificato dalle autorità del paese di provenienza.

83. Ciò risulta confermato da uno sguardo alle valutazioni della libera prestazione di servizi che sono alla base della direttiva 93/37, che notoriamente devono essere prese in considerazione nell'interpretare ed applicare questa direttiva. Infatti, non è conforme, in linea di principio, alla libera prestazione dei servizi assoggettare un prestatario a determinate restrizioni al fine di salvaguardare interessi generali quando tali interessi siano già tutelati da norme cui il prestatore sia soggetto nello Stato membro in cui sia stabilito (63). Le autorità del paese di provenienza hanno verificato, all'atto di emissione del loro certificato, se un imprenditore sia in regola con i pagamenti delle imposte e dei contributi previdenziali nel suo paese di provenienza; pertanto, la libera prestazione di servizi, alla cui realizzazione l'art. 24 della direttiva 93/37 è strumentale, vieta che sia nuovamente verificata nei contenuti la medesima questione – ossia la buona reputazione quanto al pagamento di imposte e contributi previdenziali nel paese di provenienza – dalle autorità dello Stato membro ospitante.

84. Infine, dunque, l'amministrazione aggiudicatrice o il soggetto incaricato di accertare la buona reputazione dell'imprenditore si devono limitare a verificare che un certificato rilasciato dal paese di provenienza sia aggiornato, autentico e non sia stato emesso da un'autorità manifestamente incompetente. Non si può, tuttavia, andare al di là di un siffatto controllo sommario, in quanto non spetta alle autorità dello Stato membro ospitante pronunciarsi su questioni di dettaglio attinenti alla competenza o alla procedura per il rilascio di siffatti certificati nel paese di provenienza dell'imprenditore.

85. Resta ovviamente impregiudicato il potere delle autorità dello Stato membro ospitante di verificare se gli imprenditori abbiano adempiuto i propri obblighi relativi al pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali nel loro paese – lo Stato membro in cui viene fornito il servizio – e formulare una prognosi circa il futuro adempimento di tali obblighi anche in relazione agli imminenti appalti pubblici.

86. In sintesi:

L'art. 24, secondo comma, secondo trattino, della direttiva 93/37 non vieta che imprenditori stranieri possano essere obbligati, come requisito per poter partecipare ad una procedura di aggiudicazione, a presentare certificati attestanti il regolare pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali, rilasciati dalle autorità del paese di provenienza, all'esame di un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice, purché tale soggetto

- per sua composizione e modus operandi offra sufficienti garanzie del rispetto delle prescrizioni normative dell'Unione e
- si limiti, con una verifica sommaria, a garantire che il certificato sia aggiornato, autentico e non sia stato emesso da un'autorità manifestamente incompetente.

Laddove la normativa nazionale consenta a tale soggetto di pretendere dall'imprenditore informazioni e documenti non previsti dalla direttiva 93/37, tale potere non può essere esercitato nei confronti di un imprenditore proveniente da un altro Stato membro.

## **VI – Conclusione**

87. Ai sensi delle considerazioni suesposte, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dalla Corte di cassazione belga dichiarando che:

- 1) La libera prestazione dei servizi e la direttiva 93/37 non ostano ad un requisito di registrazione ai fini fiscali di imprenditori provenienti da altri Stati membri, stabilito nella normativa nazionale o nelle condizioni di gara, come condizione di partecipazione a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, laddove la procedura di registrazione
  - non renda più complessa né ritardi la partecipazione dei suddetti imprenditori ad una procedura di aggiudicazione né comporti oneri amministrativi aggiuntivi per gli stessi e
  - si limiti ad avere ad oggetto l'accertamento e l'attestazione delle qualità professionali e della buona reputazione dei suddetti imprenditori nell'accezione dell'art. 24, primo comma, della direttiva 93/37.
- 2) L'art. 24, secondo comma, secondo trattino, della direttiva 93/37 non vieta che imprenditori stranieri possano essere obbligati, come requisito per poter partecipare ad una procedura di aggiudicazione, a presentare certificati attestanti il regolare pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali, rilasciati dalle autorità del paese di provenienza, all'esame di un soggetto diverso dall'amministrazione aggiudicatrice, purché tale soggetto
  - per sua composizione e modus operandi offra sufficienti garanzie del rispetto delle prescrizioni normative dell'Unione e
  - si limiti, con una verifica sommaria, a garantire che il certificato proveniente dal paese di origine sia aggiornato, autentico e non sia stato emesso da un'autorità manifestamente incompetente.

Laddove il diritto nazionale consenta a tale soggetto di pretendere dall'imprenditore informazioni e documenti non previsti dalla direttiva 93/37, tale potere non può essere esercitato nei confronti di un imprenditore proveniente da un altro Stato membro.

---

1 – Lingua originale: il tedesco.

---

2 – Sentenza 3 aprile 2008, causa C-346/06, Ruffert (Racc. pag. I-1989); in tale causa è stata affrontata la questione se gli imprenditori interessati alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori potessero essere vincolati al pagamento della retribuzione stabilita dal contratto collettivo nel luogo di esecuzione dei lavori edili.

---

3 – Il nome «Berlaymont» risale ad un convento dell'Ordine di Sant'Agostino. In passato

al posto dell'attuale palazzo della Commissione vi era un grande parco di circa due ettari con il convento delle «Dame di Berlaymont» (Dames du Berlaymont).

---

4 – 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), in prosieguo: la «direttiva 93/37».

---

5 – Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 31 marzo 2004, 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114, rettificata in GU L 351, pag. 44).

---

6 – Trattato che istituisce la Comunità europea nella versione di cui al Trattato di Maastricht.

---

7 – Attualmente le norme sulla libera circolazione dei servizi sono contenute negli artt. 56 TFUE e 57 TFUE, sostanzialmente identici.

---

8 – Pubblicato nel *Moniteur belge* del 26 luglio 1977, pag. 9539 (in prosieguo: il «regio decreto del 1977»). Le disposizioni pertinenti sono rimaste in vigore fino al 23 febbraio 1997.

---

9 – Pubblicato nel *Moniteur belge* del 7 ottobre 1978, pag. 11707 (in prosieguo: il «regio decreto del 1978»). Il decreto è rimasto in vigore, nella versione che rileva per la specie, fino al 1° agosto 1996.

---

10 – Commission d'enregistrement.

---

11 – Allora: Commissione delle Comunità europee.

---

12 – In prosieguo: la «Berlaymont 2000».

---

13 – Amministrazione del palazzo.

---

14 – In prosieguo anche: la «gara d'appalto Berlaymont».

---

15 – Corrispondenti a circa 34,7 milioni di EUR.

---

16 – GU S 247, pag. 107.

---

17 – GU S 32, pag. 13.

---

18 – La registrazione della WIG veniva effettuata il 24 luglio 1995 e quella della BPC-WIG il 28 luglio 1995.

---

19 – Finanzamt Köln-Mitte.

---

20 – «Nulla osta» rilasciato dall' AOK-Bundesverband.

---

21 – Conseil d'État.

---

22 – Sentenza n. 79.191 della Sesta Sezione del Consiglio di Stato belga.

---

23 – Tribunale di primo grado di Bruxelles, prot. n. 1996/7808/A.

---

24 – Corte d'Appello di Bruxelles.

---

25 – Sentenza n. 2007/2058.

---

26 – Cour de cassation.

---

27 – Le osservazioni del Belgio si sono limitate alla seconda questione pregiudiziale.

---

28 – Sentenze 26 gennaio 1993, cause riunite da C-320/90 a C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393, punto 6); 17 febbraio 2005, causa C-134/03, Viacom Outdoor (Racc. pag. I-1167, punto 22); 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA e a. (Racc. pag. I-10423, punto 45), e 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International («Liga Portuguesa») (Racc. pag. I-0000, punto 40).

---

29 – Ordinanza 7 aprile 1995, causa C-167/94, Grau Gomis e a. (Racc. pag. I-1023, punto 9), nonché sentenze ABNA e a. (cit. alla nota 28, punto 46), e Liga Portuguesa (cit. alla nota 28, punto 40).

---

30 – Sentenze 1° aprile 1982, cause riunite 141 a 143/81, Holdijk e a. (Racc. pag. 1299, punto 6), e 3 maggio 2007, causa C-303/05, Advocaten voor de Wereld (Racc. pag. I-3633, punto 20), nonché ordinanza 8 luglio 1998, causa C-9/98, Agostini (Racc. pag. I-4261, punto 5).

---

31 – All'epoca era applicabile la nota informativa nella versione pubblicata nella GU 2005, C 143, pag. 1. La versione della nota informativa attualmente in vigore è pubblicata nella GU 2009, C 297, pag. 1. L'edizione aggiornata è anche reperibile sul sito web della Corte di giustizia <<http://curia.europa.eu>> alla rubrica: Corte di giustizia /II procedimento.

---

32 – Nel medesimo senso, sentenze 10 marzo 2009, causa C-345/06, Heinrich (Racc. pag. I-0000, punto 35), e Liga Portuguesa (cit. alla nota 28, punti 41 e 42).

---

33 – Sentenze 7 settembre 1999, causa C-355/97, Beck und Bergdorf (Racc. pag. I-4977, punto 22); 22 dicembre 2008, causa C-333/07, Regie Networks (Racc. pag. I-10807, punto 46), e 8 settembre 2009, causa C-478/07, Budejovicky Budvar (Racc. pag. I-0000, punto 63).

---

34 – Sentenza 1° aprile 2008, causa C-212/06, Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (Racc. pag. I-1683, punto 29); v. anche la giurisprudenza cit. supra alla nota 33.

---

35 – Secondo le informazioni della Commissione, confermate dal governo belga all'udienza dinanzi alla Corte, il requisito della registrazione è stato abolito con il regio decreto 31 luglio 2008, che ha modificato taluni decreti regi attuativi della legge 24 dicembre 1993 sugli appalti pubblici e taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (*Moniteur belge* del 18 agosto 2008, pag. 43572).

---

36 – Ciò potrebbe essere dovuto alla circostanza che, nel frattempo, in Belgio non vige più il requisito della registrazione, oggetto della prima questione pregiudiziale (v. nota 35).

---

37 – Ora artt. 56 TFUE e 57 TFUE.

---

38 – Sentenze 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler (Racc. pag. I-9897, punto 32); 14 dicembre 2004, causa C-210/03, Swedish Match (Racc. pag. I-11893, punto 81), e 1° ottobre 2009, causa C-569/07, HSBC Holdings e Vidacos Nominees (Racc. pag. I-0000, punto 26).

---

39 – Sentenze 27 novembre 2001, cause riunite C-285/99 e C-286/99, Lombardini e Mantovani (Racc. pag. I-9233, punto 33); 12 dicembre 2002, causa C-470/99, Universale-Bau e a. (Racc. pag. I-11617, punto 88), e 16 dicembre 2008, causa C-213/07, Michaniki (Racc. pag. I-9999, punto 38).

---

40 – Sentenza Michaniki (cit. alla nota 39, punto 43); nello stesso senso, sentenze 9 febbraio 2006, cause riunite C-226/04 e C-228/04, La Cascina e a. (Racc. pag. I-1347, punto 22), e 19 maggio 2009, causa C-538/07, Assitur (Racc. pag. I-0000, punto 20), sull'art. 29 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), di contenuto identico.

---

41 – Secondo una costante giurisprudenza, le disposizioni normative dell'Unione sugli appalti pubblici sono strumentali, fra l'altro, alla realizzazione della libera prestazione di servizi (v. sentenze 15 gennaio 1998, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a., Racc. pag. 1998, I-73, punto 43; Michaniki, cit. alla nota 39, punto 39, e 9 giugno 2009, causa C-480/06, Commissione/Germania, Racc. pag. I-0000, punto 47); secondo una giurisprudenza parimenti consolidata, le norme di diritto derivato devono essere interpretate ed applicate conformemente al diritto primario (v. sentenze 13 dicembre 1983, causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063, punto 15; 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a., Racc. pag. I-5305, punto 28, e 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, Sturgeon e a., Racc. pag. I-0000, punto 48).

---

42 – In questo senso, già sentenza 10 febbraio 1982, causa 76/81, Transporoute et

travaux («Transporoute») (Racc. pag. 417, punti 12 e 13), sull'art. 28 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), una direttiva precedente alla direttiva 93/37.

---

43 – In questo senso, già sentenze Transporoute (cit. alla nota 42, punto 15) e 26 settembre 2000, causa C-225/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-7445, punto 87), ancora con riferimento alla direttiva 71/305.

---

44 – In senso analogo, sentenza Transporoute (cit. alla nota 42, punto 10), in cui la Corte ha esaminato brevemente se l'autorizzazione di stabilimento controversa in quella causa possa servire ad accertare la capacità finanziaria ed economica delle imprese in relazione alla partecipazione delle stesse agli appalti pubblici, criterio consentito secondo la direttiva 71/305.

---

45 – Sotto questo profilo è particolarmente espressiva la formulazione dell'art. 2, n. 1, punto 11, del regio decreto del 1978, in cui si fa riferimento ai contributi da versare all'Office national de sécurité sociale (belga) e ai contributi da versare al Fond de sécurité d'existence (belga). L'adempimento degli obblighi relativi al pagamento dei contributi fiscali e previdenziali nel *paese di provenienza* è invece oggetto della normativa di cui all'art. 15, n. 4, lett. a), del regio decreto del 1977.

---

46 – V., ex multis, sentenze 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal (Racc. pag. I-8121, punto 33); 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 24), e 23 aprile 2009, cause riunite C-378/07 a C-380/07, Angelidaki e a. (Racc. pag. I-0000, punto 48).

---

47 – Sentenza Michaniki (cit. alla nota 39, punti 44, 45, 47, 55 e 63, e giurisprudenza ivi cit.).

---

48 – Sentenza Michaniki (cit. alla nota 39, punti 39, 53, 60 e 63, e giurisprudenza ivi cit.).

---

49 – Sentenza Michaniki (cit. alla nota 39, punto 41); nel medesimo senso, sentenze Transporoute (cit. alla nota 42, punto 9) e La Cascina (cit. alla nota 40, punto 21).

---

50 – Sentenza 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital (Racc. pag. I-607, punto 39).

---

51 – In questo senso, sentenze Corsten (cit. alla nota 46, punti 47 e 48) e 11 dicembre 2003, Schnitzer, causa C-215/01 (Racc. pag. I-14847, punti 36 e 37), rispettivamente sul requisito di registrazione presso l'albo delle imprese artigiane dello Stato membro in cui viene fornito il servizio.

---

52 – Su questo punto il caso di specie si differenzia dalle cause Corsten (cit. alla nota 46) e Schnitzer (cit. alla nota 51), in cui il requisito della registrazione nell'albo delle imprese artigiane tedesche comportava notevoli ritardi per la prestazione transfrontaliera di servizi.

---

53 – Sentenza 9 novembre 2006, causa C-433/04, Commissione/Belgio

(Racc. pag. I-10653).

---

54 – Sentenza Commissione/Belgio (cit. alla nota 53, punti 13 e 14).

---

55 – In assenza di registrazione era prevista, da un lato, la trattenuta del 15 % del prezzo fatturato e, dall'altro, la responsabilità solidale del committente relativamente ai debiti tributari dell'impresa incaricata per il 35 % del prezzo dei lavori da effettuare (sentenza Commissione/Belgio, cit. alla nota 53, punti 30 e 31).

---

56 – V. supra, paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

---

57 – Le ricorrenti nella causa principale, il governo ceco e la Commissione.

---

58 – V. supra, paragrafi 43 e 44 delle presenti conclusioni.

---

59 – V., a tale proposito, le mie considerazioni sulla prima questione pregiudiziale, in particolare paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

---

60 – V. supra, paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

---

61 – Sul requisito di esecuzione imparziale di una procedura di autorizzazione v., ad esempio, sentenza 13 maggio 2003, causa C-385/99, Müller-Fauré e van Riet (Racc. pag. I-4509, punto 85); riserve nei confronti del coinvolgimento di concorrenti potenziali in autorizzazioni ufficiali sono espresse, ad esempio, nelle sentenze 1° luglio 2008, causa C-49/07, MOTOE (Racc. pag. I-4863, punti 51 e 52), e 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer (Racc. pag. I-0000, punto 69); v. anche sentenza 19 settembre 2006, causa C-506/04, Wilson (Racc. pag. I-8613, punti 54-58), sulla partecipazione di concorrenti potenziali nei consigli disciplinari e amministrativi professionali.

---

62 – Sull'obbligo delle autorità nazionali a rispettare la preminenza del diritto dell'Unione, v. sentenze 22 giugno 1989, causa 103/88, Costanzo (Racc. pag. 1839, punti 29-33), e 12 gennaio 2010, causa C-341/08, Petersen (Racc. pag. I-0000, punto 80).

---

63 – Sentenze 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb (Racc. pag. 3305, punto 17), Canal Satélite Digital (cit. alla nota 50, punto 38), e Commissione/Belgio (cit. alla nota 53, punto 37).