

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

SIEGBERT ALBER

presentate l'11 luglio 2002 [\(1\)](#)

Causa C-18/01

Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy e a.

contro

Verkauden Taitotalo Oy

(domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Kilpailuneuvosto)

«Appalti pubblici di servizi - Nozione di amministrazione aggiudicatrice - Organismo di diritto pubblico - Esercizio di un'attività industriale o commerciale»

I - Introduzione

1. Nel presente procedimento pregiudiziale, il Kilpailuneuvosto [\(2\)](#) (Organo di vigilanza sulla concorrenza finlandese) sottopone alla Corte alcune questioni relative all'interpretazione della nozione di amministrazione aggiudicatrice sotto forma di organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi [\(3\)](#) (in prosieguo: la «direttiva 92/50»).
2. Si tratta, in particolare, della definizione di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale nonché della questione se rientri in tale nozione l'attività di una società per azioni, di proprietà di un comune, la quale costruisce edifici ad uso di imprese private per migliorare, nell'ambito del comune, le condizioni per l'esercizio di attività industriali o commerciali.

II - Contesto normativo

1. Direttiva 92/50

3. Le disposizioni pertinenti di cui all'art. 1 della direttiva 92/50 così recitano:

«Ai fini della presente direttiva s'intendono per:

(...)

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

Per “*organismo di diritto pubblico*” s'intende qualsiasi organismo:

- istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e
- avente personalità giuridica, e

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

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

(...)» [\(4\)](#).

2. Atto di trasposizione finlandese

4. La direttiva 92/50 è stata trasposta nel diritto finlandese mediante la *Julkisista hankinnoista annettu laki* (legge sugli appalti pubblici) 23 dicembre 1992. L'art. 2 della *Julkisista hankinnoista annettu laki* definisce la nozione di organismo di diritto pubblico conformemente alla formulazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50.
5. La nozione di «amministrazione aggiudicatrice» è, ivi, definita come una persona giuridica «appartenente all'amministrazione pubblica». Ai sensi della detta disposizione, tale requisito si considera soddisfatto quando la persona giuridica:
 - 1) sia stata costituita per soddisfare bisogni di interesse generale privi di carattere commerciale, e
 - 2) sia finanziata prevalentemente dall'autorità pubblica, oppure sia soggetta al controllo di questa, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri la maggioranza dei quali sia designata dall'autorità pubblica.

III - Fatti della causa principale

6. La causa principale riguarda un appalto di servizi di pianificazione e di costruzione per un progetto edilizio, affidato alla convenuta, la *Verkauden Taitotalo Oy* (in prosieguo: la «*Taitotalo*»). Il complesso edilizio ad uso industriale o commerciale, che la *Taitotalo* intende realizzare nella città di *Varkaus*, è destinato ad essere in seguito locato ad imprese del settore tecnologico.
7. La *Taitotalo* è una società detenuta al 100% dal comune di *Varkaus*. In base al suo statuto, essa ha come oggetto l'amministrazione, la vendita e la locazione di beni immobili e di azioni di società immobiliari, nonché l'organizzazione e la produzione di servizi di gestione immobiliare ed altre prestazioni ivi afferenti. Il consiglio di amministrazione comprende tre membri titolari nominati dall'assemblea dei soci. Il comune di *Varkaus* possiede il 100% dei diritti di voto nell'assemblea dei soci. Tutti i membri del consiglio di amministrazione sono funzionari del comune di *Varkaus*. L'atto costitutivo della società è stato siglato il 21 gennaio 2000 e la società è stata iscritta nel registro delle imprese il 6 aprile 2000.
8. La *Taitotalo* intende realizzare il progetto immobiliare denominato «*Tyyskä osaamiskeskus*» nella prima circoscrizione del comune di *Varkaus*. Scopo della società è di acquistare l'area dal comune dopo il completamento delle opere di lottizzazione. Il progetto immobiliare comprende due o tre immobili per uffici ed un immobile per parcheggio al coperto, destinati ad essere locati ad un'industria del settore tecnologica. La *Taitotalo* ha affidato alla società *Keski-Savon Teollisuuskylä Oy* (in prosieguo: la «*Teollisuuskylä*»)

l'esecuzione dei lavori di costruzione nonché dell'attività di vendita e coordinamento.

9. La Teollisuuskylä è stata costituita per costruire edifici ad uso di imprese. In base al suo statuto, detta società ha come oggetto la costruzione, l'acquisto e la gestione, in qualità di proprietaria e di locataria, di locali ad uso industriale o commerciale nonché di beni immobili destinati essenzialmente ad uso di imprenditori, da trasferire a prezzo di costo. La società è una controllata della società di sviluppo Keski-Savon Kehittämisyhtiö Oy (in prosieguo: la «Kehittämisyhtiö»), avente come oggetto la promozione dello sviluppo dell'attività industriale o commerciale nell'economia della regione del Savo centrale. Il comune di Varkaus detiene circa la metà del capitale della società. Le rimanenti quote azionarie della Kehittämisyhtiö sono essenzialmente in possesso di altri comuni della regione.
10. In un primo tempo, la Teollisuuskylä ha invitato a presentare offerte per il progetto Tyyskä osaamiskeskus, con lettera datata 6 luglio 1999. In una prima fase del progetto avrebbero dovuto essere realizzati l'edificio Tyyskä 1, destinato ad essere occupato dalla società Honeywell-Measurex Oy, e l'edificio Tyyskä 2, destinato a diverse piccole imprese. Successivamente alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle offerte, vale a dire fine agosto 1999, la Teollisuuskylä comunicava ai candidati che, a causa di mutamenti riguardanti il capitale della costituenda società immobiliare, i lavori di pianificazione e di costruzione del progetto dovevano costituire oggetto di una procedura aperta, soggetta da pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*.
11. Con bando del 4 settembre 1999, la Teollisuuskylä invitava quindi a presentare nuove offerte per i servizi di pianificazione e di costruzione del complesso Tyyskä osaamiskeskus. Dai documenti relativi alla gara di appalto risulta che le amministrazioni aggiudicatrici sono il comune di Varkaus e la Teollisuuskylä. Secondo quanto indicato nella domanda di pronuncia pregiudiziale, un avviso del bando di gara d'appalto appariva, inoltre, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, Serie S - bando di gara d'appalto n. 35*, del 2 settembre 1999 con il titolo «concorso di progettazione». Il bando indica che l'amministrazione aggiudicatrice è il comune di Varkaus e che è prevista la costituzione di una società immobiliare.
12. Il 6 aprile 2000, giorno della sua iscrizione nel registro delle imprese, la Taitotalo comunicava, infine, ai partecipanti alla gara che la società JP-Terasto Oy e il gruppo diretto dallo studio d'architetti Pekka Paavola Oy erano stati scelti come costruttori-progettisti, rispettivamente, dell'edificio della Honeywell-Measurex Oy e del Tyyskä 2.
13. Il 17 aprile 2000, la ricorrente nel procedimento principale, l'Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, chiedeva al Kilpailuneuvosto, giudice a quo, l'annullamento della decisione di aggiudicazione della Taitotalo o, in subordine, il riconoscimento di un risarcimento. Inoltre, con ricorso datato 26 aprile 2000 anche l'Arkkitehtuuritoimisto Pentti Toivanen Oy e la Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa, intervenivano nel procedimento principale, chiedendo la condanna della Taitotalo al pagamento di un risarcimento.
14. Secondo le ricorrenti nel procedimento principale, la Taitotalo avrebbe violato le norme sugli appalti pubblici.
15. Il 15 maggio 2000, la Taitotalo chiedeva al Kilpailuneuvosto di dichiarare i ricorsi inammissibili, poiché essa non sarebbe un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 2 della Julkisista hankinnoista annettu laki. Pur ricorrendo i requisiti fissati dall'art. 2, secondo comma, nn. 2 e 3, la società non sarebbe stata costituita per soddisfare bisogni di interesse generale, privi di carattere commerciale, di modo che non costituirebbe una persona giuridica di diritto pubblico. L'importo del finanziamento pubblico concesso per l'esecuzione

dell'appalto sarebbe inferiore alla metà del valore dell'appalto stesso. La Taitotalo fonda le proprie tesi sulla sentenza della Korkein hallinto-oikeus (Suprema Corte amministrativa) 1° dicembre 1999.

IV - Questioni pregiudiziali

16. Nell'ordinanza di rinvio, il Kilpailuneuvosto rileva che negli ultimi anni si sarebbe formata una prassi in Finlandia, secondo cui le autorità pubbliche realizzerebbero infrastrutture, come nel caso di specie, utilizzando società per azioni, da esse detenute e gestite, in qualità di proprietari immobiliari e di amministrazioni aggiudicatrici.
17. A causa dell'interesse rivestito da tali casi e della loro frequenza, il Kilpailuneuvosto ritiene molto importante ottenere un'interpretazione delle pertinenti disposizioni della direttiva 92/50. Il giudice a quo ha, pertanto, sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:
- 1) «Se una società per azioni, appartenente ad un'amministrazione comunale, la quale ne ha il pieno controllo, possa essere considerata un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quando la detta società concede in appalto servizi di pianificazione e di costruzione allo scopo di realizzare edifici destinati ad essere locati ad imprese.
 - 2) Se incida sulla valutazione la circostanza che il progetto di costruzione miri a migliorare, nell'ambito di un comune, le condizioni per l'esercizio di attività lucrative.
 - 3) Se incida sulla valutazione la circostanza che i locali da costruire vengano dati in locazione ad un'unica impresa».

V - Tesi delle parti ed analisi

18. Alla fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte hanno partecipato la resistente, i governi finlandese, francese ed austriaco, nonché la Commissione. Ai fini della fase orale, la Corte ha chiesto per iscritto al governo finlandese di precisare le condizioni in base alle quali operano le cosiddette società di sviluppo e di spiegare, in particolare, se dette società perseguano fini di lucro e se sopportino direttamente il rischio economico della propria attività. Alla fase orale hanno partecipato il governo finlandese e la Commissione.
- 1. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale*
19. Nelle loro osservazioni scritte, il governo francese e la Commissione hanno espresso dubbi in ordine alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, essendo l'esposizione dei fatti nella causa principale da parte del Kilpailuneuvosto, in parte contraddittoria, lacunosa e poco chiara.
20. Secondo la Commissione, non sarebbe chiaro sulla base di quali norme le gare di appalto avrebbero avuto luogo e quale soggetto avrebbe formalmente agito in veste di amministrazione banditrice delle gare stesse. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non emergerebbe se l'attività della Taitotalo si esaurisca nelle attività, ivi descritte, oppure se la resistente operi in ulteriori settori. Inoltre, fornire una soluzione alle astratte questioni sottoposte dal giudice a quo sarebbe reso difficile dal fatto che, evidentemente, non si tratterebbe soltanto della riconducibilità di una determinata persona giuridica all'ambito di applicazione della direttiva 92/50, bensì di un gruppo di persone giuridiche. La Commissione si chiede pertanto se, ai sensi della giurisprudenza della Corte, il giudice a quo abbia fornito

una descrizione sufficientemente chiara del contesto di fatto e di diritto nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali.

21. Il governo francese ritiene che un'organizzazione possa considerarsi quale organismo pubblico ai sensi della direttiva 92/50 soltanto se, al momento della pubblicazione del bando di gara e durante l'intera procedura, essa possieda personalità giuridica. La Taitotalo non avrebbe probabilmente ancora acquisito la personalità giuridica al momento della pubblicazione del bando di gara, avvenuta nel settembre del 1999, dato che la sua iscrizione nel registro delle imprese ha avuto luogo soltanto il 6 aprile 2000. Il comune di Varkaus sarebbe evidentemente stato, al tempo stesso, l'ente che ha bandito la gara di appalto e l'amministrazione aggiudicatrice. Alla luce di tali considerazioni, le questioni pregiudiziali sollevate dal Kilpailuneuvosto verrebbero, però, meno. Il governo francese ha, pertanto, suggerito alla Corte di chiedere al giudice nazionale, conformemente all'art. 104, n. 5, del regolamento di procedura della Corte, di fornire ulteriori chiarimenti.
22. Secondo costante giurisprudenza, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza (5). Tale principio è giustificato dal fatto che il giudice nazionale è l'unico ad avere conoscenza diretta e precisa dei fatti della causa ed è, pertanto, nella situazione più idonea per valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale (6). Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (7).
23. Tuttavia, con costante giurisprudenza la Corte ha altresì affermato la necessità che il giudice nazionale definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto sui cui tali questioni sono fondate, affinché la Corte possa giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale (8). L'art. 234 del Trattato CE non conferisce alla Corte il compito di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario, chiesta da tale giudice, non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa a qua, qualora il problema sia di natura ipotetica ovvero qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (9).
24. La Corte si rifiuta, quindi, di statuire su questioni pregiudiziali, qualora rilevi che la normativa comunitaria non è applicabile alla causa a qua (10). La Corte nega, altresì, di pronunciarsi quando la sua decisione non possa incidere sulla causa principale (11), ovvero quando l'interpretazione richiesta sia ininfluente ai fini della soluzione della controversia medesima (12).
25. Nella domanda di pronuncia pregiudiziale (13) l'organo finlandese di vigilanza sulla concorrenza ha chiaramente sottolineato l'importanza dell'interpretazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva, essendo tale normativa comunitaria applicabile alla procedura di aggiudicazione, oggetto della causa principale. È controverso tra le parti, nella causa a qua, se la Taitotalo sia una persona giuridica, istituita al fine di soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non commerciale, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della Julkisista hankinnoista annetun laki, provvedimento legislativo di trasposizione finlandese. Laddove risulti che la società possa considerarsi appartenente alla Pubblica Amministrazione, si applicheranno ai relativi contratti di appalto, secondo il Kilpailuneuvosto, le norme relative all'aggiudicazione di appalti pubblici.
26. Vero è che la descrizione dei fatti, rilevante ai fini dell'interpretazione da eseguire,

potrebbe essere più completa. Tuttavia, un'analisi giuridica delle questioni pregiudiziali appare, ciononostante, possibile, ove si prendano in considerazione le attività ed il rapporto della resistente con il comune di Varkaus, descritti con sufficiente chiarezza.

27. Una soluzione utile, non è quindi, affatto esclusa. La domanda di pronuncia pregiudiziale è, pertanto, ricevibile.

2. Sull'interpretazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50/CEE

28. Con la domanda principale il Kilpailuneuvosto chiede se società per azioni, soggette al controllo della Pubblica Amministrazione, esercitino un'attività commerciale quando realizzino edifici destinati ad imprese private, di modo che non possano essere considerate come istituite per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non commerciale.
29. Concordando con le parti nella causa principale, i soggetti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, ritengono prevalentemente che la Taitotalo, resistente nella causa principale, soddisfi la seconda nonché la terza condizione di cui all'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50. Secondo il governo francese, tali condizioni sarebbero, ad ogni modo, soddisfatte dal momento dell'iscrizione della Taitotalo nel registro delle imprese.
30. Come risulta dall'esposizione dei fatti nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, la Taitotalo è una società per azioni dotata di personalità giuridica, la cui gestione è soggetta al controllo del comune di Varkaus. Il comune provvede, altresì, alla nomina di tutti i membri degli organi di amministrazione, dato che detiene il 100% delle quote sociali.
31. All'udienza la rappresentante del governo finlandese, rispondendo alla richiesta del giudice relatore, ha fatto presente che, secondo il diritto finlandese, è possibile ed è, altresì, prassi corrente che i fondatori di una società agiscano per conto di questa già prima della sua iscrizione nel registro delle imprese. La persona giuridica, di nuova istituzione, assumerebbe poi, in un momento successivo, le obbligazioni così costituite, le quali sarebbero considerate come sorte ab initio quali obbligazioni sociali. Tuttavia, fino a quel momento, i fondatori della società risponderebbero illimitatamente.
32. Ai fini della soluzione della controversia principale, occorre, quindi, interpretare soltanto uno dei requisiti della nozione di organismo di diritto pubblico, vale a dire se un'impresa, quale la resistente, sia stata istituita per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non commerciale.
- a) Tesi delle parti
33. Il governo francese, al pari della resistente Taitotalo, ritiene che quest'ultima non costituisca un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva 92/50. La Taitotalo non sarebbe stata istituita per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non commerciale.
34. Secondo il governo francese, la Taitotalo non creerebbe le condizioni generali (le infrastrutture), nell'ambito del comune, per l'esercizio di attività economiche, bensì realizzerebbe progetti edilizi ad uso di singole imprese al fine di soddisfarne gli interessi specifici. Essa perseguirebbe finalità di carattere commerciale, operando in base ai prezzi di mercato.
35. A sostegno della propria tesi, la Taitotalo si richiama alle sentenze della Corte nelle cause

Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (14) e BFI Holding (15). Come affermato dalla Corte nella prima delle dette sentenze, un'impresa che eserciti attività economiche non potrebbe essere qualificata come organismo di diritto pubblico ai sensi della direttiva, per il solo motivo di essere stata istituita dall'amministrazione aggiudicatrice o perché quest'ultima le trasferisca mezzi finanziari derivanti da attività di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. In tale sentenza la Corte confermerebbe che un'impresa di capitale pubblico non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva qualora non sia stata istituita per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Il legame tra un'amministrazione aggiudicatrice ed un'impresa, basato sul capitale e sul finanziamento, non sarebbe di per sé sufficiente per qualificare l'impresa come organismo pubblico.

36. Anche il governo francese si richiama alla sentenza nella causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (16). A suo parere la Corte avrebbe verificato, in particolare, se l'attività di un organismo sia connessa con funzioni sovrane al fine di stabilire se detta attività soddisfi bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Secondo il governo francese, nel caso di specie, l'attività della resistente non presenterebbe alcun nesso con funzioni connesse con l'esercizio di poteri pubblici. A tal riguardo, l'attività della resistente si distinguerebbe chiaramente dalle attività di altri organismi, sulla cui qualificazione come amministrazione aggiudicatrice la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi (17).
37. Con riguardo a tale distinzione, il governo francese si richiama, in particolare, al fine di operare una differenziazione, alla sentenza Commissione/Francia (18), nella quale la Corte ha affermato che la costruzione e locazione di edifici popolari costituisce un'attività di interesse generale non avente carattere industriale o commerciale. A tal riguardo, l'attività di costruzione di edifici popolari non sarebbe certo paragonabile all'attività di costruzione e locazione di edifici ad uso industriale o commerciale.
38. Per contro, il governo finlandese ritiene che una società, quale la resistente, sia stata istituita ai sensi della direttiva 92/50, per soddisfare specificatamente i bisogni di interesse generale degli abitanti del comune.
39. Il governo finlandese fa riferimento allo scopo della direttiva 92/50. Il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi nella Comunità sarebbe diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di servizi e a tutelare, quindi, gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni e servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro. Un ulteriore obiettivo sarebbe quello di escludere ogni disordine nelle finanze pubbliche. Nel settore degli appalti pubblici non sussisterebbe, infatti, il fattore di controllo delle spese tipico dell'economia privata. L'efficacia pratica della direttiva sarebbe, pertanto, compromessa se, come nella controversia principale, una società non possa essere qualificata come amministrazione aggiudicatrice. I comuni potrebbero essere indotti ad istituire, nei propri settori di attività, società, i cui contratti di appalti non sarebbero, quindi, soggetti alle disposizioni della direttiva.
40. Nelle proprie osservazioni, il governo finlandese fa riferimento, in particolare, allo status giuridico ed alle competenze dei comuni in Finlandia. Secondo l'art. 121 della costituzione finlandese, la Finlandia si riparte in comuni, la cui amministrazione si basa sul principio dell'autonomia amministrativa dei propri abitanti. Tale disposizione garantirebbe ai comuni piena autonomia, disciplinata da disposizioni legislative. Sulla base di tale fondamento normativo, i comuni garantirebbero in Finlandia la maggior parte dei servizi pubblici. Nella

sfera di attività dei comuni occorrerebbe distinguere tra un ambito «generale» ed un ambito «speciale» di attività. Nell'ambito «speciale» figurerebbero le attività che i comuni svolgono in base a disposizioni legislative speciali. A queste apparterebbero, ad esempio, l'organizzazione scolastica, la sanità e l'assistenza medica, ma anche la pianificazione territoriale e l'esecuzione tecnica dei provvedimenti diretti alla realizzazione di infrastrutture. Per contro, figurerebbero nell'ambito «generale» le attività che un comune può assumere in base alla propria autonomia, costituzionalmente garantita. In questo caso, dovrebbe, comunque, trattarsi di cosiddetti «questioni comini». Per questioni comini si dovrebbero intendere quelle funzionali agli interessi, ai bisogni materiali e morali degli abitanti di un comune e che rivestano importanza per l'intera collettività.

41. Secondo le indicazioni del governo finlandese, la politica di incentivazione dell'economia rappresenterebbe un elemento essenziale delle attività appartenenti all'ambito generale delle competenze dei comuni finlandesi. La realizzazione di condizioni locali per l'esercizio di attività economiche sarebbe considerata come una questione comune nell'interesse degli abitanti del comune. Imprese, quali la resistente, dovrebbero realizzare, nell'ambito del proprio comune, infrastrutture ad uso industriale o commerciale, costruendo e dando in locazione locali commerciali ed offrendo servizi comparabili. I comuni finlandesi costituirebbero cosiddette società di sviluppo, analoghe alla resistente, per creare nuovi settori industriali e per promuovere lo sviluppo di nuove attività commerciali, il che accadrebbe proprio quando non vi sia alcun offerente privato disposto a realizzare tali infrastrutture.
42. In risposta al quesito scritto della Corte, la rappresentante del governo finlandese ha precisato all'udienza, che un comune potrebbe anche realizzare profitti tramite una propria attività economica; il che, tuttavia, non sarebbe intenzionale e costituirebbe unicamente uno scopo secondario. Le società, di proprietà del comune, sarebbero tenute a svolgere attività di interesse generale. Inoltre, la legislazione finlandese proibirebbe ai comuni di perseguire attività puramente lucrative. Sebbene, in linea di principio, le cosiddette società di sviluppo assumano direttamente il rischio economico della propria attività, con conseguente possibilità anche di loro fallimento, quest'ultimo sarebbe, tuttavia, regolarmente precluso dall'intervento dei comuni, loro proprietari, nella misura in cui vi sia un interesse comunale alla continuazione della società.
43. I servizi, quali quelli offerti dalla resistente, potrebbero essere prestati a fini puramente lucrativi. Pertanto, non sarebbe possibile desumere dall'attività della società lo scopo per il quale essa sia stata istituita. Inoltre, l'ambito di attività di una società di sviluppo non risulterebbe chiaramente nemmeno dal registro delle imprese.
44. Secondo il governo finlandese, compito della resistente sarebbe quello di offrire agli appartenenti al comune di Varkaus servizi connessi con attività economiche e, quindi, di interesse generale; a tale scopo essa sarebbe stata, appunto, costituita. Non farebbe alcuna differenza se il comune offrisse i servizi direttamente oppure tramite una società intermediaria di sua proprietà o, ancora, se acquistasse tali servizi presso un terzo.
45. Al fine di rispondere alla questione diretta a determinare quando un'attività abbia carattere industriale o commerciale, il governo finlandese rinvia alla sentenza BFI Holding [\(19\)](#). La Corte ha, ivi, affermato che la circostanza che un organismo agisca in situazione di concorrenza con imprese private sul mercato potrebbe costituire un indizio a sostegno del fatto che si tratti di un'attività avente carattere industriale o commerciale. Nel caso di specie, non sembra sussistere alcuna concorrenza articolata nel settore di attività delle società in questione.
46. I governi finlandese ed austriaco ritengono che la sfera di applicazione *ratione personae*

delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici debba essere determinata alla luce della ratio di tali disposizioni. Per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di interesse generale, il governo austriaco rinvia alle proprie osservazioni scritte nella causa C-373/00, *Truley/Bestattung Wien* (20). A suo parere, la delimitazione della cerchia degli utenti diretti di una data attività non significa che l'attività stessa non soddisfi l'interesse generale. La creazione, incentivata, di imprese nel settore tecnologico, apporterebbe vantaggi ai consumatori ed alla popolazione locale, ad esempio attraverso una più ampia scelta di prodotti e servizi oppure anche attraverso l'aumento del gettito fiscale. Pertanto, l'attività della Taitotalo dovrebbe considerarsi come diretta a soddisfare bisogni di interesse generale.

47. Anche secondo la Commissione, alla luce della sentenza della Corte nelle cause riunite C-223/99 e C-260/99 (21), l'attività della Taitotalo potrebbe considerarsi di interesse generale, qualora da tale attività «risultasse un impulso per gli scambi» rispondente ad un interesse generale. Tuttavia, il rappresentante della Commissione ha espressamente sottolineato all'udienza, che tale valutazione potrebbe risultare diversa e che l'impulso per gli scambi potrebbe essere puramente ipotetico.

48. Sia la Commissione che il governo tedesco ritengono che l'assenza di fini lucrativi indicherebbe l'esistenza di un'attività avente carattere non industriale o commerciale. Uno dei requisiti tipici delle attività industriali o commerciali sarebbe, in definitiva, che l'imprenditore assuma il rischio economico della propria attività, ragion per cui, nell'ipotesi estrema, la società interessata potrebbe, pertanto, risultare anche insolvente.

49. Il rappresentante della Commissione ha, altresì, sostenuto all'udienza che, sulla base degli elementi di fatto in parte poco chiari esposti dal *Kilpailuneuvosto*, non sarebbe possibile determinare con precisione se una società per azioni quale la Taitotalo costituisca un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50. Ad ogni modo, lo statuto non prevederebbe alcun meccanismo di compensazione delle eventuali perdite finanziarie da parte della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, ciò non esclude affatto che l'autorità pubblica non garantisca effettivamente per la resistente o che non si obblighi per questa.

50. Secondo il governo austriaco occorrerebbe che il giudice a quo proceda ad una valutazione globale della situazione concorrenziale, in cui si trova la Taitotalo. In ogni caso, dall'attività industriale o commerciale delle imprese favorite dai progetti edilizi non si potrebbe necessariamente desumere il carattere industriale o commerciale dell'attività della Taitotalo.

a) Parere

51. Occorre anzitutto interpretare la nozione di bisogni di interesse generale, al fine di determinare, successivamente, se una società, quale la Taitotalo, soddisfi tali bisogni. A tal riguardo, occorre valutare le circostanze particolari del singolo caso per poter fornire un'interpretazione utile. Soltanto in tal modo risulteranno rispettate le indicazioni della Corte quanto ad un'interpretazione funzionale (22) della nozione di «amministrazione aggiudicatrice».

52. Occorrerà, poi, acclarare se i bisogni che una società, quale la Taitotalo, soddisfi mediante la propria attività, abbiano carattere commerciale.

i) Bisogni di interesse generale

53. Nessuna delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici (23) contiene una definizione legale di tale nozione indeterminata. Nozioni giuridiche indeterminate

creano regolarmente difficoltà interpretative, dato che non è possibile includervi od escludervi in maniera chiara determinati soggetti di diritto.

54. Tale considerazione risulta essere problematica alla luce del principio generale della certezza del diritto, inerente al diritto comunitario, il quale esige che una norma sia chiara e che la sua applicazione sia prevedibile per tutti gli interessati (24). Un'interpretazione deve, pertanto, condurre a criteri obiettivi e trasparenti al fine di poter stabilire se un bisogno sia qualificabile come bisogno di interesse generale. Tuttavia, se il legislatore comunitario avesse individuato in modo cogente i bisogni di interesse generale, la possibilità di ricorrere ad un'interpretazione funzionale sarebbe, con riguardo alla ratio della direttiva, molto limitata. Tale nozione deve essere, comunque, ulteriormente precisata proprio alla luce degli obiettivi delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, al fine di assicurare l'effettività dei principi della libera circolazione delle merci e dei servizi, come la Corte ha ripetutamente affermato in relazione alla forma giuridica dell'organismo ovvero delle norme che ne regolano l'esistenza (25).
55. Finora la Corte ha definito i bisogni di interesse generale come bisogni strettamente collegati al funzionamento istituzionale dello Stato (26). Si tratterebbe di bisogni al cui soddisfacimento lo Stato preferisce provvedere direttamente o, con riguardo ai quali, intende mantenere un'influenza determinante (27).
56. Come ho avuto modo di osservare nelle mie conclusioni nella causa C-373/00, *Truley/Bestattung Wien* (28), la Corte ha già qualificato come bisogni di interesse generale una serie di bisogni tra i più diversi. Tali esempi della giurisprudenza, così come l'elenco degli organismi di diritto pubblico contenuto nell'allegato I della direttiva 71/305/CEE, possono fornire delle indicazioni utili ai fini dell'interpretazione.
57. Nelle mie conclusioni nella citata causa C-373/00 (29) ho, altresì, spiegato i motivi per i quali considero incompatibile con la ratio delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici un'interpretazione dei bisogni di interesse generale variabile a seconda di come lo Stato membro interessato definisca il proprio ambito di attività. In virtù dell'autonomia del diritto comunitario nonché dell'obiettivo della sua applicazione uniforme, la nozione di bisogni di interesse generale deve essere intesa ed interpretata quale nozione giuridica autonoma del diritto comunitario. Questa mia considerazione trova conferma nella ratio delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, la quale mira a contribuire alla realizzazione ed al funzionamento del mercato interno. Al contempo ho, altresì, fatto presente che un'interpretazione autonoma di tale nozione sulla base del diritto comunitario non può rendere irrilevante il diritto nazionale.
58. Il governo finlandese sostiene che i servizi, offerti da una società quale la Taitotalo, vale a dire l'acquisto, la vendita e la locazione di locali ad uso industriale o commerciale, sono diretti al soddisfacimento di bisogni che in Finlandia sono considerati come un questioni di interesse comunale. Di conseguenza, si tratta, secondo il governo finlandese, di bisogni al cui soddisfacimento i comuni, e quindi lo Stato, preferiscono provvedere direttamente al fine di poter controllare lo stabilimento di imprese commerciali nel loro territorio.
59. Il governo finlandese ha, altresì, indicato quali attività un comune può assumere direttamente sulla base della propria autonomia, costituzionalmente garantita, oltre che sulla base di disposizioni legislative speciali. Si tratta unicamente di quelle attività che soddisfano gli interessi ed i bisogni degli abitanti di un comune e che rivestono importanza per l'intera collettività.
60. In virtù del diritto nazionale, quindi, le attività dei comuni devono obbligatoriamente procurare vantaggi ai propri abitanti. Ciò induce a qualificare sempre le attività delle società

comunali come attività di interesse generale.

61. Tuttavia, la Taitotalo ha fatto presente che le proprie attività sono principalmente dirette a soddisfare i bisogni delle imprese clienti. Occorre chiedersi, pertanto, se tale orientamento verso la clientela sia in contraddizione con un'attività di interesse generale. A tal riguardo, occorre accertare se imprese quali la resistente - in particolare quando, come nel caso di specie, progettino interi centri commerciali - debbano adoperarsi per offrire locali adeguati ad ogni impresa che ne sia alla ricerca nel territorio di un comune.
62. Nella sentenza *Agora e Excelsior* (30) la Corte ha affermato che un organizzatore di fiere non agisce esclusivamente nell'interesse diretto degli espositori e dei visitatori specializzati, bensì anche nell'interesse di terzi, quali i consumatori. Quest'ultima valutazione fornisce elementi utili anche per i fatti oggetto della causa principale. Come per l'organizzazione di fiere, non appare giustificato nemmeno nel caso di specie trarre dalla delimitazione della cerchia delle imprese clienti la conclusione, che il servizio offerto da un'impresa, quale la resistente, non soddisfi un interesse generale.
63. La rappresentante del governo finlandese ha dichiarato all'udienza che i comuni creano imprese di sviluppo al fine di promuovere nel proprio territorio la creazione di centri industriali o commerciali e, quindi, l'attività economica.
64. A questo punto, occorre prendere in considerazione anche la prima questione supplementare, la quale chiarisce in quale contesto i progetti edilizi devono essere realizzati nel comune di Varkaus. Ritengo che non vi siano dubbi sul fatto che le condizioni per l'esercizio di attività industriali o commerciali non sono realizzate esclusivamente a favore delle imprese stesse, ma piuttosto perché attraverso tali centri industriali o commerciali il comune si attende, tra l'altro, un impulso positivo per gli scambi, per l'occupazione degli abitanti e per un aumento del gettito fiscale. L'attività di una società che realizza centri industriali o commerciali è, pertanto, utile per soddisfare i bisogni degli abitanti del comune e, quindi, della collettività.
65. Per contro, la Commissione ha sostenuto all'udienza, che tali impulsi potrebbero essere ipotetici e gli effetti solo indiretti. A fronte di tale affermazione si deve rilevare che l'attività delle cosiddette imprese di sviluppo incentiva effettivamente lo stabilimento di imprese nell'ambito di un comune.
66. A titolo di conclusione intermedia si può affermare che società per azioni, controllate dalla Pubblica Amministrazione, le quali costruiscano edifici ad uso di imprese private per migliorare le condizioni per l'esercizio di attività industriali o commerciali sul territorio di un comune, possono essere considerate costituite per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale. Occorre, tuttavia, chiedersi se tali bisogni abbiano carattere non industriale o commerciale.
 - ii) Il soddisfacimento di bisogni aventi carattere non industriale o commerciale
67. Nella sentenza *BFI Holding* (31) la Corte ha affermato che dal tenore letterale dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50, nelle sue differenti versioni linguistiche, emerge che il «carattere industriale o commerciale» costituisce un criterio diretto a precisare la nozione di bisogni di interesse generale. Nella stessa sentenza, la Corte ha, altresì, stabilito che l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva dev'essere interpretato nel senso che il legislatore ha operato una distinzione tra i bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, da un lato, e, dall'altro lato, i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale (32).

68. Tuttavia, tali affermazioni permettono esclusivamente di comprendere il rapporto tra i singoli requisiti di cui all'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50, ma non rendono possibile una definizione di «bisogni aventi carattere industriale o commerciale». Rimane, quindi, da chiedersi come i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale possano distinguersi da quelli aventi carattere non industriale o commerciale e se l'acquisto e l'amministrazione di edifici ad uso industriale o commerciale, destinati ad essere poi trasferiti ad imprese tecnologiche, cui provvede la Taitotalo, risponda o meno a bisogni aventi carattere industriale o commerciale.
69. Al fine di interpretare tale nozione, la Corte ha indicato nella sua giurisprudenza i seguenti criteri:
70. La presenza di una concorrenza articolata e, in particolare, la circostanza che l'organismo interessato agisca in situazione di concorrenza sul mercato può costituire un indizio a sostegno del fatto che si tratti di un bisogno di interesse generale avente carattere industriale o commerciale (33). Il fatto che un dato bisogno possa essere parimenti soddisfatto da imprese private non esclude che detto bisogno possa avere carattere non industriale o commerciale ai sensi dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 (34). Secondo la Corte, si tratta, in generale, di bisogni aventi carattere non industriale o commerciale quando sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e che lo Stato preferisce soddisfare, per motivi connessi all'interesse generale, direttamente ovvero, con riguardo ai quali, intende mantenere un'influenza determinante (35).
71. Come suggerito dal governo tedesco, la circostanza che una società, quale la Taitotalo, di cui trattasi nella causa principale, operi in un ambiente concorrenziale deve essere verificata dal giudice nazionale, tenendo conto del complesso delle attività della società medesima (36). A tal fine, occorre di fatto definire sia il mercato dei servizi di cui trattasi, sia l'estensione geografica di quest'ultimo (37). Spetta al giudice a quo, che è a conoscenza dei fatti, procedere a tale definizione.
72. Nelle loro osservazioni le parti ritengono che non esista alcuna concorrenza articolata nell'ambito di attività della società in questione. In questo caso, si tratta, tuttavia, di supposizioni. Poiché la presenza di un contesto concorrenziale costituisce unicamente un indizio, una dichiarazione a tal riguardo non è, tuttavia, necessaria per interpretare la nozione di bisogni aventi carattere industriale o commerciale.
73. Tutte le parti concordano nel ritenere che l'attività di una società, quale la resistente nella causa principale, consista nell'offrire servizi che possono essere parimenti offerti da un'impresa privata. Per contro, le parti dissentono per quanto riguarda l'analisi del soddisfacimento di tali bisogni.
74. La Corte non dispone dello statuto della Taitotalo quale elemento per poter valutare la sua attività sotto il profilo giuridico. Conformemente alle osservazioni del Kilpailuneuvosto e del governo finlandese, le società, quali la resistente nella causa principale, non perseguono fini di lucro. La rappresentante del governo finlandese ha fatto presente che la normativa finlandese applicabile ai comuni vieta a questi di costituire, secondo criteri puramente economici, società a fini di lucro. Ciò consente di giungere alla conclusione che non si tratta di un'attività economica, dato che un'attività industriale o commerciale è volta, in linea di principio, a conseguire un profitto imprenditoriale. Se è vietata ai comuni la costituzione di società a fini di lucro, ciò significa che non vi è praticamente alcun margine per poter costituire società dirette al soddisfacimento di bisogni aventi carattere industriale o commerciale.
75. Per contro, la Taitotalo fa presente che essa realizza progetti edilizi ad uso di singole

imprese per soddisfarne gli interessi specifici ed operando in base ai prezzi di mercato. A tal riguardo, appaiano corrette le osservazioni del governo francese, secondo le quali, per poter valutare i bisogni che società, quali la Taitotalo, soddisfano, occorre far riferimento all'attività dell'organismo in questione e non all'attività di quelle imprese, per le quali la prima realizza i progetti edilizi.

76. Come rilevato nell'ambito dell'analisi della nozione di bisogno di interesse generale, la delimitazione della cerchia degli utenti o dei destinatari diretti di un'attività o servizio non esclude che l'attività sia svolta nell'interesse della collettività. Allo stesso modo, dalla circostanza che gli utenti o destinatari di un'attività o servizio siano imprese esercenti attività industriali o commerciali non si può trarre la conclusione che anche l'organismo, che offra loro una determinata attività o servizio, svolga un'attività industriale o commerciale. Invero, sono immaginabili numerosi bisogni aventi carattere non industriale o commerciale che lo Stato soddisfa, per motivi d'interesse generale, direttamente o per il tramite di organismi da esso istituiti, al fine di mantenere un'influenza determinante, e che possono essere soddisfatti esclusivamente da imprese che esercitano attività industriali o commerciali.
77. Come ho suggerito, per la prima volta, nelle conclusioni relative alle cause riunite Agora e Excelsior ed, in seguito, nella causa Truley, nell'esaminare la questione se un organismo soddisfi bisogni aventi carattere non industriale o commerciale, occorre tener conto, inter alia, se l'organismo si assuma il rischio economico derivante dal proprio operato. Nel caso in cui tale organismo dovesse sopportare le conseguenze economiche delle proprie decisioni, tale circostanza costituirebbe un indizio a sostegno del carattere industriale o commerciale di una data attività [\(38\)](#).
78. Tale criterio ermeneutico risponde alla ratio della direttiva 92/50. Come è noto, secondo i suoi considerando, la direttiva 92/50 persegue l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e a tutelare, quindi, gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro. Si vuole quindi escludere il rischio che gli offerenti o candidati nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici - eventualmente senza tener conto delle conseguenze economiche e finanziarie. Il legislatore auspicava che tale direttiva venisse applicata agli organismi la cui attività esuli, in tutto o in parte, dalle leggi di mercato [\(39\)](#).
79. Nell'analizzare i requisiti ai fini dell'esistenza di un organismo di diritto pubblico occorre, pertanto, determinare se vi sia il rischio che tale organismo, nel decidere in merito all'attribuzione di appalti, si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche [\(40\)](#). In tal caso, risulterebbe compromessa la realizzazione della libera circolazione dei servizi, fondamento delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici [\(41\)](#). Qualora un organismo debba, invece, assumere direttamente il rischio economico della propria attività, esso sarà costretto, a lasciarsi guidare, essenzialmente, da considerazioni economiche ed a scegliere, quindi, i propri contraenti.
80. Nel caso di imprese che soddisfino bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale dovrebbe sempre sussistere, al fine di garantire il soddisfacimento di detti bisogni, la possibilità che la Pubblica Amministrazione provveda al ripianamento delle perdite eventualmente subite, affinché non risulti compromesso il soddisfacimento dei bisogni cui tali imprese sono preposte. La Pubblica Amministrazione può rinunciare ad intervenire a sostegno di tali imprese soltanto nel caso in cui non abbia più alcun interesse al soddisfacimento di un dato bisogno - vale a dire quando non risponda più all'interesse generale.
81. Applicando tale criterio alla resistente nella causa principale, il giudice a quo dovrebbe

anzitutto accertare in qual misura dall'atto costitutivo della Taitotalo risulti eventualmente l'obbligo del comune di Varkaus di ripianare le perdite subite dalla Taitotalo. Tale obbligo potrebbe, altresì, risultare dalla normativa dei singoli Stati membri in materia oppure dagli usi. A tal riguardo, occorrerà accertare non solo se sussista una disposizione esplicita in ordine al ripianamento delle perdite, bensì anche in materia. Nel caso in cui, ad esempio, il comune di Varkaus nella causa principale rispondesse o garantisse effettivamente per le perdite della convenuta, il giudice a quo dovrebbe tenerne conto.

82. Le osservazioni del governo finlandese presentate all'udienza inducono a ritenere che i comuni solitamente evitano che le società, di loro proprietà, falliscano.
83. Nel caso in cui, però, la Taitotalo dovesse effettivamente assumere il rischio economico e finanziario della propria attività senza la prospettiva di un intervento pubblico a suo sostegno, essa svolgerebbe, conseguentemente, un'attività volta al soddisfacimento di bisogni aventi carattere industriale o commerciale.
84. In conclusione, occorre risolvere la questione sollevata dal Kilpailuneuvosto dichiarando che una società per azioni, appartenente ad un'amministrazione comunale, la quale ne abbia il pieno controllo, e che aggiudichi servizi di pianificazione e di costruzione allo scopo di realizzare edifici, ivi compresi edifici ad uso industriale o commerciale, destinati, nell'interesse generale, ad essere locati ad imprese, deve essere considerata quale amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50/CEE, che coordina la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quando non debba sopportare da sola il rischio economico della propria attività, sussistendo la possibilità di un ripianamento di eventuali perdite da parte del comune.

3. Sulla prima questione supplementare

a) Tesi delle parti

85. Tutte le parti che hanno presentato le osservazioni in ordine a tale questione, ritengono che incida sulla valutazione dei fatti la circostanza che il progetto edilizio sia inteso a creare, nell'ambito di un comune, le condizioni per l'esercizio di attività industriali o commerciali.
86. Tuttavia, secondo la Taitotalo, tale questione non presenterebbe alcun nesso con l'oggetto della causa pendente dinanzi al giudice a quo, dato che essa non riguarderebbe un qualsiasi progetto edilizio del comune, come la questione supplementare lascia supporre, bensì il fatto che la resistente miri a migliorare, attraverso tale progetto, l'attività commerciale di singole imprese.

b) Parere

87. La questione supplementare relativa alla nozione di interesse generale è stata sostanzialmente già risolta nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50.
88. I centri industriali o commerciali e, quindi, lo sviluppo economico ad essi connesso soddisfano bisogni di interesse generale e costituiscono, quindi, un elemento della condizione di cui all'art. 1, lett. b), secondo comma, primo trattino, della direttiva 92/50, che deve sussistere affinché un organismo possa essere definito come organismo di diritto pubblico ai sensi della direttiva.
89. Incide, pertanto, sulla valutazione dei fatti la circostanza che un progetto edilizio sia volto a creare, nell'ambito di un comune, le condizioni per l'esercizio di attività industriali o

commerciali, soddisfacendo, quindi, un bisogno di interesse generale.

4. Sulla seconda questione supplementare

a) Tesi delle parti

90. Secondo la Taitotalo e la Commissione, dal fatto che gli erigendi edifici siano dati in locazione ad un'unica impresa conseguirebbe che la Taitotalo non soddisferebbe alcun bisogno di interesse pubblico.
91. Secondo i governi finlandese, francese ed austriaco non inciderebbe sulla valutazione dei fatti la circostanza che gli erigendi edifici siano dati in locazione ad un'unica impresa.

b) Parere

92. Come si è già osservato, non è possibile determinare l'esistenza di un interesse generale al soddisfacimento di un bisogno sulla base del numero degli utenti diretti di un'attività o servizio.
93. Occorre, pertanto, risolvere la seconda questione supplementare dichiarando che non incide sulla valutazione dei fatti la circostanza che gli erigendi edifici siano dati in locazione ad un'unica impresa.

VII - Conclusione

94. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dal Kilpailuneuvosto nei termini seguenti:

«Una società per azioni, appartenente e interamente controllata da un'amministrazione comunale e che aggiudichi servizi di pianificazione e di costruzione allo scopo di realizzare edifici, ivi compresi edifici ad uso industriale o commerciale, destinati, nell'interesse generale, ad essere locati ad imprese, deve essere considerata quale amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quando non debba sopportare da sola il rischio economico della propria attività, sussistendo la possibilità di un ripianamento di eventuali perdite da parte del comune.

Incide sulla valutazione dei fatti la circostanza che un progetto edilizio sia inteso a creare, nell'ambito di un comune, le condizioni per l'esercizio di attività industriali o commerciali, poiché in tal modo viene soddisfatto un bisogno di interesse generale.

Non incide sulla valutazione dei fatti la circostanza che gli erigendi edifici siano dati in locazione ad un'unica impresa».

1: - Lingua originale: il tedesco.

2: - Dal 1° marzo 2002 Markkinaoikeus.

3: - GU L 209, pag. 1.

[4:](#) - Il corsivo è mio.

[5:](#) - V., tra le altre, sentenze 10 maggio 2001, cause riunite C-223/99 e C-260/99, Agora e Excelsior (Racc. pag. I-3605, punto 18); e 3 marzo 1994, cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Eurico Italia e a. (Racc. pag. I-711, punto 17).

[6:](#) - V. sentenza 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punto 23).

[7:](#) - V., tra le altre, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 59).

[8:](#) - V. sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo (Racc. pag. I-393, punto 6).

[9:](#) - V. sentenze 10 maggio 2001, cause riunite C-223/99 e C-260/99 (cit. sopra alla nota 5), punto 20; e 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia (Racc. pag. 3045, punto 18).

[10:](#) - V. sentenze 23 gennaio 1975, causa 51/74, Hulst (Racc. pag. 79, punti 38-42); e 21 marzo 1985, causa 172/84, Celestri (Racc. pag. 963, punti 12-16).

[11:](#) - Sentenza 9 ottobre 1997, causa C-291/96, Grado e Bashir (Racc. pag. I-5531, punti 15 e 16).

[12:](#) - V. sentenza 13 dicembre 1994, causa C-297/93, Grau-Hrpka (Racc. pag. I-5535, punto 18).

[13:](#) - Ordinanza di rinvio, pagg. 8 e 9.

[14:](#) - Sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96 (Racc. pag. I-73).

[15:](#) - Sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96 (Racc. pag. I-6821).

[16:](#) - Sentenza cit. alla nota 14.

[17:](#) - Sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96 (cit. sopra alla nota 15).

[18:](#) - Sentenza 1° febbraio 2001, causa C-237/99 (Racc. pag. I-939).

[19:](#) - Sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96 (cit. sopra nella nota 15).

[20:](#) - V. le mie conclusioni 21 marzo 2002, causa C-373/00, Adolf Truley GmbH/Bestattung Wien (Racc. pag. I-0000).

[21:](#) - Sentenza cit. alla nota 5.

[22:](#) - Sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96 (cit. sopra alla nota 15), punto 62, con rinvio alla sentenza 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes (Racc. pag. 4635, punto 11).

[23:](#) - 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). Direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/38/CEE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199, pag. 84). 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).

[24:](#) - V., a tal riguardo, sentenza 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten (Racc. pag. I-431, punto 27).

[25:](#) - V. sentenze BFI Holding (cit. sopra alla nota 15), punto 62, Beentjes (cit. sopra alla nota 22), punto 11; e 17 dicembre 1998, causa C-306/97, Connemara Machine Turf (Racc. pag. I-8761, punto 31).

[26:](#) - Sentenza Mannesmann Anlagenbau, cit. alla nota 14, punto 24.

[27:](#) - Sentenza BFI Holding, cit. alla nota 15, punto 51.

[28:](#) - Conclusioni cit. alla nota 20, paragrafo 64.

[29:](#) - Conclusioni cit. alla nota 20, paragrafi 42-45.

[30:](#) - Cit. alla nota 5, punto 34.

[31:](#) - Cit. alla nota 15, punto 32.

[32:](#) - Cit. alla nota 15, punto 36.

[33:](#) - Sentenza BFI Holding, cit. supra, punto 49.

[34:](#) - Cit. alla nota 15, punto 53.

[35:](#) - V., tra le altre, sentenza Agora und Excelsior, cit. alla nota 5, punto 37, con rinvio alla sentenza BFI Holding, cit. alla nota 15, punti 50 e 51.

[36:](#) - V., tra le altre, sentenza Agora e Excelsior cit. alla nota 5, punto 42.

[37:](#) - V. sentenza 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Firma Ambulanz Glöckner (Racc. pag. I-8089, punto 31), relativamente ad una questione pregiudiziale in materia di concorrenza.

[38:](#) - V. conclusioni 30 gennaio 2001, cause riunite C-223/99 e C-260/99, Agora e Excelsior (Racc. pag. I-3607, paragrafo 67); v., anche, le conclusioni 21 marzo 2001, Adolf Truley GmbH/Bestattung Wien (cit. alla nota 20), paragrafo 95.

[39:](#) - Nello stesso senso si è espresso l'avvocato generale Léger nelle conclusioni 16 settembre 1997, causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (Racc. pag. I-73, paragrafo 69).

[40:](#) - Sentenze nella causa C-237/99, Commissione/Francia (cit. alla nota 18), punto 42; e 3 ottobre 2000, causa C-380/98, University of Cambridge (Racc. pag. I-8035, punto 17).

[41:](#) - Sentenze nella causa C-237/99, Commissione/Francia (cit. alla nota 18), punto 41; e nella causa C-380/98, University of Cambridge (cit. alla nota 40), punto 16.