

61996J0054

Sentenza della Corte del 17 settembre 1997. - Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contro Bundesbaugesellschaft Berlin mbH. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes - Germania. - Nozione di "giudice nazionale" ai sensi dell'art. 177 del Trattato - Procedimento di attribuzione di appalti pubblici di servizi - Direttiva 92/50/CEE - Organo nazionale di controllo. - Causa C-54/96.

raccolta della giurisprudenza 1997 pagina I-04961

Massima
Parti
Motivazione della sentenza
Decisione relativa alle spese
Dispositivo

Parole chiave

1 Questioni pregiudiziali - Rinvio alla Corte - Giudice nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato - Nozione - Organo competente per i ricorsi in materia di attribuzione di appalti (Trattato CE, art. 177)

2 Ravvicinamento delle legislazioni - Procedimenti di attribuzione di appalti pubblici di servizi - Direttiva 92/50 - Disposizione che obbliga gli Stati membri ad istituire organi competenti per i ricorsi - Omessa attuazione - Conseguenze - Facoltà degli organi competenti per i ricorsi in materia di appalti pubblici di lavori e di forniture di decidere anche in materia di servizi - Conseguenza non vincolante - Obbligo per i giudici nazionali di verificare l'esistenza di una facoltà di ricorso in base al diritto nazionale vigente (Direttiva del Consiglio 92/50, art. 41)

Massima

3 Per valutare se un organo remittente posseda le caratteristiche di un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato, questione unicamente di diritto comunitario, è importante tener conto di un insieme di elementi quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente. Soddisfa tali criteri la Commissione federale tedesca di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti, che è istituita dalla legge come unico organo competente ad accertare, applicando norme giuridiche e dopo aver ascoltato le parti, una violazione, compiuta dagli organi di controllo di grado inferiore, delle disposizioni vigenti in materia di attribuzione di appalti, che emette decisioni vincolanti e che assolve il suo compito in modo indipendente e responsabile.

4 Dall'art. 41 della direttiva 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, il quale obbliga gli Stati membri a garantire che le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di ricorsi efficaci, non discende che, in caso di mancata attuazione della direttiva alla scadenza del termine all'uopo prescritto, gli organi di ricorso degli Stati membri competenti in materia di procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori e di forniture siano abilitati a conoscere altresì dei ricorsi riguardanti procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. Tuttavia, le esigenze di un'interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva e di un'effettiva tutela dei diritti dei singoli impongono al giudice nazionale di verificare se le norme pertinenti del diritto nazionale non consentano di riconoscere ai singoli un diritto di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. A tal proposito il giudice nazionale può essere tenuto in particolare a verificare se tale diritto di ricorso possa venire esercitato dinanzi agli stessi organi istituiti in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di forniture e di lavori.

Parti

Nel procedimento C-54/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH

e

Bundesbaugesellschaft Berlin mbH,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 41 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),

LA CORTE,

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

avvocato generale: G. Tesauro

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, dall'avv. Franz Günter Siebeck, del foro di Monaco di Baviera,

- per il governo tedesco, dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Oberregierungsrat presso lo stesso ministero, in qualità di agenti,

- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Hendrik van Lier, consigliere giuridico, e dalla signora Claudia Schmidt, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, del governo tedesco e della Commissione, all'udienza del 28 gennaio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 maggio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con ordinanza 5 febbraio 1996, giunta in cancelleria il 21 febbraio successivo, il Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes (Commissione federale per la sorveglianza sulle aggiudicazioni; in prosieguo: la «Commissione federale di sorveglianza») ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione relativa all'interpretazione dell'art. 41 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH (in prosieguo: la «Dorsch Consult») e la Bundesbaugesellschaft Berlin mbH (in prosieguo: l'«ente committente») in merito a un procedimento di aggiudicazione di un appalto di servizi.

3 L'ente committente pubblicò il 28 giugno 1995 nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee un bando di gara relativo a un contratto di prestazione di servizi di architettura e di ingegneria del genio civile. Il 25 agosto 1995, la Dorsch Consult depositò la propria offerta presso l'ente committente. Quest'ultimo ricevette 18 offerte e ne preselezionò 7, tra le quali quella della Dorsch Consult. Il 30 novembre 1995, due società e un architetto vennero scelti per

formare un gruppo di lavoro al fine di eseguire i servizi oggetto della gara. Il contratto venne firmato il 12 gennaio 1996. La Dorsch Consult venne informata il 25 gennaio 1996 che la sua offerta non era quella economicamente più vantaggiosa.

4 La Dorsch Consult, dopo avere saputo che l'ente committente non l'aveva scelta per l'appalto, ma prima che la sua offerta fosse formalmente respinta, aveva già proposto, il 14 dicembre 1995, un ricorso al ministero federale per la Pianificazione del territorio, per l'Edilizia e per l'Urbanistica, in quanto organo di controllo del procedimento di appalto, per ottenere la sospensione del procedimento e l'assegnazione dell'appalto. Essa riteneva che l'ente committente, concludendo il contratto con un'altra impresa, avesse violato le norme della direttiva 92/50 e l'art. 57 a, n. 1, dello Haushaltsgrundsatzgesetz (legge sui principi di bilancio, in prosieguo: lo «HGrG»). Con decisione 20 dicembre 1995, l'organo di controllo degli appalti si è dichiarato incompetente in quanto non era abilitato, giusta il disposto degli artt. 57 a e 57 b dello HGrG, a controllare gli appalti di servizi.

5 La Dorsch Consult ha quindi presentato il 27 dicembre 1995 una domanda alla Commissione federale di sorveglianza per ottenere una sua decisione, sostenendo che il servizio di controllo degli appalti aveva a torto declinato la propria competenza. Essa precisava che la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395, pag. 33), se non era stata trasposta, era direttamente applicabile e doveva essere rispettata dagli organi incaricati dei ricorsi.

6 La Commissione federale di sorveglianza ha constatato che la Repubblica federale di Germania non aveva ancora trasposto la direttiva 92/50. E' vero che esisteva una circolare 11 giugno 1993 del ministero federale dell'Economia che indicava che la direttiva era direttamente applicabile e che l'amministrazione doveva ottemperarvi, ma non la si poteva considerare una corretta trasposizione della direttiva. Secondo la Commissione federale di sorveglianza, il diritto nazionale non autorizza l'organo di controllo a verificare il rispetto delle disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi. Sarebbe peraltro ben possibile che le disposizioni della direttiva 92/50 avessero effetto diretto. Infine, la Commissione federale di sorveglianza si chiede se la competenza degli organi di controllo già istituiti si applichi anche direttamente, in forza dell'art. 41 della direttiva 92/50, all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

7 La Commissione federale di sorveglianza ha quindi sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se l'art. 41 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, vada interpretato nel senso che, a far data dal 30 giugno 1993, le autorità competenti degli Stati membri, istituite ai sensi della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, per i ricorsi in materia di aggiudicazione di gare pubbliche d'appalto rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive 71/305/CEE e 77/62/CEE, possano altresì conoscere dei ricorsi in materia di aggiudicazione di gare pubbliche d'appalto di servizi ai sensi della direttiva 92/50/CEE, in relazione ad asserite violazioni delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici o di norme interne adottate in attuazione di tali norme comunitarie».

Il contesto giuridico

8 La direttiva 92/50 ha per oggetto la disciplina dell'assegnazione degli appalti pubblici di servizi e si applica agli appalti che superano una determinata soglia. Per quanto riguarda la tutela legale, l'art. 41 dispone:

«All'articolo 1 della direttiva 89/665/CEE (...) il paragrafo 1 è sostituito dal testo seguente:

"1. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici disciplinati dalle direttive 71/305/CEE, 77/62/CEE e 92/50/CEE, le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di ricorsi efficaci e, in particolare, quanto più rapidi possibile, secondo le condizioni previste negli articoli seguenti, in particolare nell'articolo 2, paragrafo 7, qualora violino il diritto comunitario in materia di appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono"».

9 A norma del suo art. 44, n. 1, la direttiva 92/50 doveva essere attuata dagli Stati membri prima del 1° luglio 1993.

10 La direttiva 89/665 dispone, all'art. 2, n. 8:

«Se gli organi responsabili delle procedure di ricorso non sono organi giudiziari, le loro decisioni devono essere sempre motivate per iscritto. In questo caso inoltre devono essere adottate disposizioni mediante cui ogni misura presunta illegittima presa dall'organo di base competente oppure ogni presunta infrazione nell'esercizio dei poteri che gli sono conferiti possa essere

oggetto di un ricorso giurisdizionale o di un ricorso presso un altro organo che sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 177 del trattato e che sia indipendente dalle autorità aggiudicatrici e dall'organo di base.

La nomina dei membri di tale organo indipendente e la cessazione del loro mandato sono soggette a condizioni uguali a quelle applicabili ai giudici, per quanto concerne l'autorità responsabile della nomina, la durata del loro mandato e la loro revocabilità. Per lo meno il presidente di tale organo indipendente deve avere le stesse qualifiche giuridiche e professionali di un giudice. L'organo indipendente prende le proprie decisioni all'esito di una procedura in contraddittorio e tali decisioni producono, tramite i mezzi determinati da ciascuno Stato membro, effetti giuridici vincolanti».

11 La direttiva 89/665 è stata attuata nell'ordinamento tedesco dalla legge 26 novembre 1993 (BGBl. I pag. 1928), che ha completato lo HGrG inserendovi gli artt. 57 a - 57 c.

12 L'art. 57 a, n. 1, dello HGrG dispone:

«Per adempiere agli obblighi derivanti dalle direttive delle Comunità europee, il governo federale disciplina, per via regolamentare e con l'accordo del Bundesrat, l'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, lavori e servizi, nonché i concorsi che hanno il fine di aggiudicare appalti pubblici di servizi (...)».

13 L'art. 57 b, n. 1, dello HGrG prevede che i procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di forniture, lavori e servizi di cui all'art. 57 a, n. 1, siano soggetti alla supervisione di organi di controllo. A norma del n. 2, il governo federale emana, con l'accordo del Bundesrat, le norme sulla competenza di tali organi di controllo. A norma del n. 3 di tale articolo, l'organo di controllo deve aprire un procedimento di controllo in presenza di elementi che consentono di presumere una violazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti secondo un regolamento emanato in base all'art. 57 a. Esso deve altresì aprire il detto procedimento quando una violazione delle dette disposizioni sia fatta valere da chiunque vi abbia interesse.

14 A norma dell'art. 57 b, n. 4, dello HGrG, l'organo di controllo verifica il rispetto delle norme emanate in forza dell'art. 57 a. Esso può obbligare l'ente committente ad annullare disposizioni o decisioni illegittime o ad adottarne di legittime. Esso può anche sospendere temporaneamente il procedimento di aggiudicazione di un appalto. In forza dell'art. 57 b, n. 5, l'organo di controllo può altresì pretendere dall'ente appaltante le informazioni necessarie per adempiere il proprio compito. Il n. 6 stabilisce che le azioni di risarcimento in caso di violazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti sono di competenza dei giudici ordinari.

15 L'art. 57 c, n. 1, dello HGrG stabilisce che il Bund e i Länder devono istituire una commissione di sorveglianza che assolva il proprio compito in modo indipendente e responsabile nella sorveglianza dei procedimenti di aggiudicazione degli appalti nei campi delle loro rispettive competenze. Secondo i nn. 2-4 di tale disposizione, la commissione di sorveglianza opera in sezioni, composte da un presidente, un membro avente qualità di funzionario pubblico e un membro laico. Essi sono indipendenti e sono soggetti solo alla legge. Il presidente e un membro devono essere funzionari pubblici. Per quanto attiene all'annullamento della loro nomina o alla loro rimozione dall'incarico, come pure per quanto riguarda la loro indipendenza e la loro rimovibilità, si applicano per analogia varie disposizioni del Richter-gesetz (legge sullo statuto dei magistrati). Per quanto riguarda l'annullamento della nomina o la rimozione dall'incarico di un membro laico, si applicano pure per analogia talune disposizioni della legge sullo statuto dei magistrati. Un membro laico deve d'altra parte essere rimosso dall'incarico quando commette una grave violazione dei suoi obblighi. Il mandato dei membri laici della commissione di sorveglianza è di cinque anni.

16 A norma del n. 5, la commissione di sorveglianza verifica la legittimità delle decisioni degli organi di controllo, ma non il loro accertamento dei fatti. Se viene dimostrata l'illegittimità di una decisione, la commissione di sorveglianza ingiunge all'organo di controllo di adottare una nuova decisione alla luce del suo parere. Secondo l'art. 57 c, n. 6, dello HGrG, la commissione di sorveglianza può essere adita entro quattro settimane dalla decisione dell'organo di controllo da chiunque deduca una violazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti.

17 L'art. 57 c, n. 7, dello HGrG, istituisce una Commissione federale di sorveglianza. Il presidente e alcuni membri di tale commissione sono funzionari pubblici, provenienti dalle sezioni giuridiche del Bundeskartellamt (Ufficio federale in materia di concorrenza). Il presidente del Bundeskartellamt stabilisce la composizione della Commissione federale di sorveglianza nonché la formazione e composizione delle sezioni, nomina i membri laici e i loro supplenti su proposta delle organizzazioni professionali di diritto pubblico ed esercita il controllo gerarchico su delega del governo federale. La Commissione federale di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti stabilisce altresì il proprio regolamento interno.

18 In applicazione dell'art. 57 a dello HGrG, il governo federale ha approvato un regolamento sull'aggiudicazione degli appalti che, tuttavia, si applica solo agli appalti di forniture e di lavori, e non di servizi. La direttiva 92/50 non è stata ancora attuata dalla Repubblica federale di Germania.

19 In applicazione degli artt. 57 b e 57 c dello HGrG, il governo federale ha approvato, il regolamento sulla procedura di controllo degli appalti pubblici (BGBl. I 1994, pag. 324), che, all'art. 2, n. 3, recita:

«La decisione dell'organo di controllo relativa all'ente committente è emessa per iscritto, deve essere motivata e va notificata senza ritardo al suddetto. L'organo di controllo trasmette immediatamente il testo della decisione a chiunque deduca una violazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti, lo informa della possibilità di adire la commissione di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti entro un termine di quattro settimane e indica la commissione di sorveglianza competente».

20 L'art. 3 dispone:

«1) Il procedimento dinanzi alla commissione di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti è disciplinato, nella cornice dell'art. 57 c dello HGrG e del presente regolamento, dal regolamento interno della commissione.

2) La commissione di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti è tenuta ad adire la Corte di giustizia delle Comunità europee a norma dell'art. 177 del Trattato che istituisce la Comunità europea quando ritiene necessario, per consentirle di prendere una decisione, che tale Corte si pronunci su una questione relativa all'interpretazione del Trattato o alla validità o all'interpretazione di un atto giuridico emanato sulla base di questo.

3) Le parti nel procedimento che si svolge dinanzi all'organo di controllo sull'aggiudicazione degli appalti devono essere sentite prima della decisione della sezione interessata.

4) La sezione non può sospendere un procedimento di aggiudicazione di appalti o dare altre istruzioni sul procedimento di aggiudicazione di appalti.

5) La sezione decide a maggioranza assoluta dei voti. La decisione, in forma scritta, va motivata e trasmessa senza ritardo alle parti».

21 Il regolamento interno della Commissione federale di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti disciplina l'organizzazione e la distribuzione delle pratiche, nonché lo svolgimento del procedimento, che comprende una fase orale alla quale sono convocate le persone interessate, e i requisiti delle decisioni della commissione di controllo.

Sulla ricevibilità

22 Prima di rispondere alla questione proposta, occorre esaminare se, nell'ambito del procedimento che ha dato luogo alla presente questione pregiudiziale, la Commissione federale di sorveglianza vada considerata un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Diversa, ed estranea al presente procedimento, è la questione se la Commissione federale di sorveglianza possieda i requisiti previsti dall'art. 2, n. 8, della direttiva 89/665.

23 Per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato, questione unicamente di diritto comunitario, la Corte tiene conto di un insieme di elementi quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v., in particolare, sentenze 30 giugno 1966, causa 61/65, Vaassen-Göbbels, Racc. pag. 401; 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X, Racc. pag. 2545, punto 7; 17 ottobre 1989, causa 109/88, Danfoss, Racc. pag. 3199, punti 7 e 8; 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo e a., Racc. pag. I-1477, e 19 ottobre 1995, causa C-111/94, Job Centre, Racc. pag. I-3361, punto 9).

24 Per quanto riguarda l'origine legale, la Commissione sostiene che lo HGrG è una legge quadro di bilancio, che non istituisce né diritti né obblighi per i cittadini come soggetti di diritto. Essa deduce peraltro che la Commissione federale di sorveglianza può intervenire solo per controllare le decisioni degli organi di controllo. Nel campo degli appalti pubblici di servizi non vi sarebbe però finora nessun organo di controllo competente. La Commissione ne deduce che nel caso presente manca l'elemento dell'origine legale della Commissione federale di supervisione.

25 Al riguardo, è sufficiente rilevare che la Commissione federale di sorveglianza è stata istituita dall'art. 57 c, n. 7, dello HGrG. La sua origine legale non può quindi essere messa in dubbio. Per constatare un'origine legale, non importa che la normativa nazionale non abbia assegnato alla Commissione federale di sorveglianza competenze nel campo specifico degli

appalti pubblici di servizi.

26 Occorre peraltro rilevare che il carattere permanente della Commissione federale di sorveglianza è indubbio.

27 La Commissione contesta anche che la Commissione federale di sorveglianza abbia carattere di giurisdizione obbligatoria. A suo parere, tale requisito può essere inteso in due diversi modi: vuoi nel senso che le parti devono essere tenute a rivolgersi all'organo remittente per risolvere la loro controversia, vuoi nel senso che le decisioni di tale organo devono essere vincolanti. La Commissione opta per la seconda interpretazione e rileva che la normativa nazionale non prevede l'esecutività delle decisioni della Commissione federale di sorveglianza.

28 In primo luogo, va rilevato che le disposizioni dell'art. 57 c dello HGrG istituiscono la commissione di sorveglianza come unico organo che controlla la legittimità delle decisioni dell'organo di controllo. Il ricorso alla commissione di sorveglianza è obbligatorio per far valere una violazione delle norme applicabili in materia di aggiudicazione di appalti.

29 In secondo luogo, dall'art. 57 c, n. 5, dello HGrG risulta che la commissione di sorveglianza, quando riconosce l'illegittimità delle decisioni adottate dall'organo di controllo, gli ingiunge di adottare una nuova decisione, la quale dev'essere conforme, in punto di diritto, a quanto deciso dalla commissione di sorveglianza. Ne discende che le decisioni della commissione di sorveglianza sono vincolanti.

30 La Commissione sostiene anche che la Commissione federale di sorveglianza non interviene, su sua stessa ammissione, in un procedimento in contraddittorio, e quindi non può essere considerata un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

31 Va ricordato che il requisito del procedimento in contraddittorio non è un criterio assoluto. Inoltre, occorre rilevare che, in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento sulla procedura di controllo degli appalti pubblici, le parti nel procedimento dinanzi all'organo di controllo sull'aggiudicazione degli appalti devono essere sentite prima che la sezione interessata emetta una decisione.

32 Secondo la Commissione, il giudizio sarebbe negativo anche alla luce del criterio dell'applicazione di norme giuridiche, giacché la procedura applicabile dinanzi alla Commissione federale di sorveglianza, a norma dell'art. 57 c dello HGrG e dell'art. 3, n. 1, del regolamento sulla procedura di controllo degli appalti pubblici, è fissata dal regolamento interno adottato dalla Commissione stessa, il quale non ha effetti verso terzi e non è nemmeno pubblicato.

33 E' pacifico, però, che la Commissione federale di sorveglianza è tenuta ad applicare le norme sull'aggiudicazione degli appalti contenute nelle direttive comunitarie e nei regolamenti nazionali attuativi. Inoltre, l'art. 3 del regolamento sulla procedura di controllo degli appalti pubblici, pubblicato nel Bundesgesetzblatt, menziona alcune regole generali di procedura, quali l'obbligo di sentire le parti, di deliberare a maggioranza assoluta dei voti e di motivare le decisioni. Pertanto, la Commissione federale di sorveglianza applica norme giuridiche.

34 La Dorsch Consult e la Commissione ritengono, infine, che la Commissione federale di sorveglianza non sia indipendente, in quanto sarebbe legata alla struttura organizzativa del Bundeskartellamt, che è a sua volta soggetto al controllo del ministro dell'Economia. La durata del mandato non è stabilita né per il presidente né per i membri aventi la qualità di funzionari pubblici, e le norme che mirano a garantire l'imparzialità riguardano solo i membri laici.

35 Va rilevato innanzi tutto che, giusta l'art. 57 c, n. 1, dello HGrG, la Commissione federale di sorveglianza assolve il suo compito in modo indipendente e responsabile. A norma dell'art. 57 c, n. 2, dello HGrG, i membri delle sezioni sono indipendenti e sono soggetti solo alla legge.

36 Va poi sottolineato che, giusta l'art. 57 c, n. 3, dello HGrG, ai membri delle sezioni che sono funzionari pubblici si applicano per analogia le norme essenziali della legge tedesca sulla magistratura che disciplinano l'annullamento della nomina o la rimozione dei magistrati, nonché la loro indipendenza e la loro rimovibilità. In maniera generale, le norme della legge sui magistrati riguardanti l'annullamento della loro nomina e la loro rimozione si applicano anche ai membri laici. L'imparzialità di tali membri è peraltro garantita dall'art. 57 c, n. 2, dello HGrG, secondo il quale essi non devono svolgere le loro funzioni in procedimenti concernenti casi nei quali abbiano partecipato essi stessi alla decisione di aggiudicazione dell'appalto oppure figurino essi stessi come offerenti o rappresentanti di offerenti, o lo siano stati.

37 Va inoltre rilevato che, nel caso di specie, la Commissione federale di sorveglianza svolge funzioni giurisdizionali. Infatti, essa può accertare l'illegittimità delle decisioni adottate dall'organo di controllo ed ingiungergli di adottarne una nuova.

38 Da tutto quanto sopra, discende che la Commissione federale di sorveglianza va considerata, nel contesto del procedimento che ha dato origine alla presente questione

pregiudiziale, un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato, e la questione pregiudiziale è quindi ricevibile.

Sul merito

39 Il giudice a quo, con la sua questione, chiede in sostanza se dall'art. 41 della direttiva 92/50 discenda che, in assenza di una trasposizione di tale direttiva alla scadenza del termine previsto, gli organi di ricorso degli Stati membri competenti in materia di procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori e di forniture sono abilitati a conoscere altresì dei ricorsi relativi a procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi.

40 Va innanzi tutto rilevato che spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere liti vertenti sui diritti soggettivi, scaturenti dall'ordinamento comunitario, fermo restando, tuttavia, che gli Stati membri sono tenuti a garantire, in ogni caso, la tutela effettiva di detti diritti. Con questa riserva, non spetta alla Corte intervenire nella soluzione dei problemi di competenza che può sollevare, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario nazionale, la definizione di determinate situazioni giuridiche fondate sul diritto comunitario (sentenza 18 gennaio 1996, causa C-446/93, SEIM, Racc. pag. I-73, punto 32).

41 Va poi dichiarato che l'art. 41 della direttiva 92/50, pur obbligando gli Stati membri ad adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire ricorsi efficaci in materia di appalti pubblici di servizi, non indica quali devono essere gli organi nazionali competenti, né esige che siano quegli stessi che gli Stati membri hanno designato in materia di appalti pubblici di lavori e di forniture.

42 E' tuttavia pacifico, da un lato, che gli articoli 57 a - 57 c dello HGrG intendono dare attuazione alla direttiva 89/665 e, dall'altro, che lo stesso art. 57 a si presenta come norma di base per l'attuazione della direttiva 92/50, alla quale il governo federale non ha ancora proceduto.

43 In tale situazione, occorre ricordare, in primo luogo, che l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure il dovere che essi hanno in virtù dell'art. 5 del Trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne discende che, nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato (vedi sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, Racc. pag. I-4135, punto 8; 16 dicembre 1993, causa C-334/92, Wagner Miret, Racc. pag. I-6911, punto 20, e 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 26).

44 In secondo luogo, va rilevato che la questione della designazione di un organo competente a conoscere dei ricorsi in materia di appalti pubblici di servizi è pertinente anche in caso di mancata attuazione della direttiva 92/50. Infatti, qualora uno Stato membro abbia ommesso di adottare i prescritti provvedimenti di esecuzione, o abbia adottato provvedimenti non conformi a una direttiva, la Corte ha riconosciuto, a determinate condizioni, il diritto dei singoli di far valere in giudizio una direttiva contro lo Stato membro inadempiente. Anche se tale garanzia minima non può bastare a uno Stato membro per giustificare la mancata adozione in tempo utile delle misure di attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva (v., in particolare, sentenza 2 maggio 1996, causa C-253/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2423, punto 13), essa può avere però l'effetto di legittimare i singoli a far valere nei confronti di uno Stato membro le disposizioni sostanziali della direttiva 92/50.

45 Inoltre, va ricordato che, se le norme nazionali non possono essere interpretate conformemente alla direttiva 92/50, gli interessati possono chiedere secondo le procedure del diritto nazionale il risarcimento del danno subito per la mancata attuazione della direttiva nel termine prescritto (v., in particolare, sentenza 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845).

46 Occorre quindi risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che dall'art. 41 della direttiva 92/50 non discende che, in caso di mancata attuazione della direttiva alla scadenza del termine all'uopo prescritto, gli organi di ricorso degli Stati membri competenti in materia di procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori e di forniture siano abilitati a conoscere altresì dei ricorsi riguardanti procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. Tuttavia, le esigenze di una interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva 92/50 e di una effettiva tutela dei diritti dei singoli impongono al giudice nazionale di verificare

se le norme pertinenti del diritto nazionale non consentano di riconoscere ai singoli un diritto di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. In una situazione come quella del caso di specie, il giudice nazionale è tenuto in particolare a verificare se tale diritto di ricorso possa venire esercitato dinanzi agli stessi organi istituiti in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di forniture e di lavori.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

47 Le spese sostenute dal governo tedesco e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes con ordinanza 5 febbraio 1996, dichiara:

Dall'art. 41 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, non discende che, in caso di mancata attuazione della direttiva alla scadenza del termine all'uopo prescritto, gli organi di ricorso degli Stati membri competenti in materia di procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori e di forniture siano abilitati a conoscere altresì dei ricorsi riguardanti procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. Tuttavia, le esigenze di una interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva 92/50 e di una effettiva tutela dei diritti dei singoli impongono al giudice nazionale di verificare se le norme pertinenti del diritto nazionale non consentano di riconoscere ai singoli un diritto di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi. In una situazione come quella del caso di specie, il giudice nazionale è tenuto in particolare a verificare se tale diritto di ricorso possa venire esercitato dinanzi agli stessi organi istituiti in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di forniture e di lavori.