

61993J0433

**SENTENZA DELLA CORTE DELL'11 AGOSTO 1995. - COMMISSIONE DELLE
COMUNITA EUROPEE CONTRO REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA. -
RICORSO PER INADEMPIMENTO - APPALTI PUBBLICI DI LAVORI E DI
FORNITURE. - CAUSA C-433/93.**

raccolta della giurisprudenza 1995 pagina I-02303

Massima**Parti****Motivazione della sentenza****Decisione relativa alle spese****Dispositivo****Parole chiave**

++++

1. Ricorso per inadempimento ° Esame della fondatezza da parte della Corte ° Situazione da prendere in considerazione ° Situazione alla scadenza del termine fissato dal parere motivato

(Trattato CE, art. 169)

2. Atti delle istituzioni ° Direttive ° Attuazione da parte degli Stati membri ° Trasposizione di una direttiva senza adozione di provvedimenti legislativi ° Presupposti ° Contesto giuridico generale che garantisce la piena applicazione della direttiva ° Insufficienza di regole amministrative

(Trattato CE, art. 189, terzo comma)

3. Atti delle istituzioni ° Direttive ° Diritto degli amministrati di far valere le direttive in mancanza di provvedimenti d'attuazione adeguati ° Efficacia che non dispensa gli Stati membri dall'obbligo di dare attuazione alle direttive

(Trattato CE, art. 189, terzo comma)

Massima

1. Nell'ambito di un ricorso per inadempimento presentato ai sensi dell'art. 169 del Trattato e diretto a far dichiarare che uno Stato

membro, non avendo correttamente trasposto una direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti, le modifiche introdotte nella normativa nazionale sono irrilevanti ai fini della pronuncia sull'oggetto del ricorso, allorché non sono state attuate prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato.

2. La trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non implica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica e può essere sufficiente, a seconda del contenuto della direttiva stessa, il contesto giuridico generale, purché quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

Per quanto riguarda le norme di partecipazione e di pubblicità delle direttive che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, la tutela che esse intendono offrire all'offerente contro l'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice non può essere attuata se l'offerente non può avvalersi di tali norme nei confronti dell'amministrazione e far valere eventualmente la loro violazione dinanzi ai giudici nazionali.

Di conseguenza, disposizioni di diritto nazionale, applicate in quanto regole amministrative, non garantiscono la piena applicazione delle dette direttive in quanto non attribuiscono ai singoli alcun diritto di cui possano avvalersi dinanzi ai giudici nazionali.

3. Risulta dall'art. 189, terzo comma, del Trattato, che l'attuazione delle direttive comunitarie dev'essere garantita mediante adeguati provvedimenti adottati dagli Stati membri. Solo in circostanze particolari, in ispecie nel caso in cui uno Stato membro abbia omesso di emanare i provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una direttiva, gli amministrati hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro inadempiente. Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell'art. 189, terzo comma, agli Stati membri, non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di questi, delle misure d'attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva.

Parti

Nella causa C-433/93,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Hendrik van Lier, consigliere giuridico, e dalla signora Angela Bardenhewer, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg, ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal professor Kay Hailbronner, dell' Università di Costanza, e dal signor Bernd Kloke, Regierungsrat presso il ministero federale dell' Economia, in qualità di agente,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato o non avendo comunicato nei termini fissati tutti i provvedimenti necessari per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/295/CEE, che modifica la direttiva 77/62/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e che abroga talune disposizioni della direttiva 80/767/CEE (GU L 127, pag. 1), e dalla direttiva del Consiglio 18 luglio 1989, 89/440/CEE, che modifica la direttiva 71/305/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 210, pag. 1), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE, divenuto Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (relatore) e P. Jann, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, G. Hirsch, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: M.B. Elmer

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d' udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all' udienza del 7 marzo 1995, sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza dell' 11 maggio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 3 novembre 1993, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell' art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato o non avendo comunicato nei termini fissati tutti i provvedimenti necessari per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/295/CEE, che modifica la direttiva 77/62/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e che abroga talune disposizioni della direttiva 80/767/CEE (GU L 127, pag. 1, in prosieguo: la "direttiva 88/295"), e dalla direttiva del Consiglio 18 luglio 1989, 89/440/CEE, che modifica la direttiva 71/305/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 210, pag. 1, in prosieguo: la "direttiva 89/440"), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE, divenuto Trattato CE.

2 L' art. 20 della direttiva 88/295 stabilisce che gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi a tale direttiva al più tardi il 1 gennaio 1989 e informarne immediatamente la Commissione. Del pari, l' art. 3 della direttiva 89/440 impone agli Stati membri di trasporre la direttiva nel diritto nazionale entro un anno dalla sua notifica, vale a dire entro il 19 luglio 1990, e di informarne immediatamente la Commissione.

3 Ai fini della trasposizione delle disposizioni della direttiva 88/295 nella Repubblica federale di Germania, sono stati aggiunti alcuni commi "a" nella Verdingungsordnung fuer Leistungen ° ausgenommen Bauleistungen ° Teil A (normativa in materia di aggiudicazione degli appalti di forniture, ad esclusione degli appalti di lavori pubblici, parte A, in prosieguo: la "VOL/A"). Tale testo riformulato è stato pubblicato con il titolo "Neufassung der VOL/A, Ausgabe 1990", nel Bundesanzeiger (Gazzetta ufficiale federale) n. 45 A del 6 marzo 1990.

4 Le disposizioni della direttiva 89/440 sono state invece inserite sotto forma di commi "a" nella Verdingungsordnung fuer Bauleistungen, Teil A (normativa in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, parte A, in prosieguo: la "VOB/A"). Il testo della VOB/A è stato pubblicato nel Bundesanzeiger n. 132 del 19 luglio 1990.

5 La Commissione, con due lettere di diffida datate 27 febbraio 1992, ha sostenuto che i provvedimenti di trasposizione delle direttive

88/295 e 89/440 non soddisfacevano agli obblighi imposti dal diritto comunitario in tale materia. Quando l' obiettivo perseguito da una direttiva è quello di attribuire diritti soggettivi ai singoli, la sua trasposizione richiede l' adozione di disposizioni normative obbligatorie, che consentano ai beneficiari di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. In questo senso, la trasposizione di una direttiva mediante una semplice prassi amministrativa, suscettibile di modifiche in qualsiasi momento, sarebbe insufficiente.

6 Orbene, secondo la Commissione, le Verdingungsordnungen sono state elaborate dai comitati tedeschi per gli appalti pubblici. Tali comitati, composti di rappresentanti degli enti locali, ma anche di rappresentanti degli ordini professionali e delle confederazioni sindacali, sono organismi di natura rigorosamente privata che non fanno parte della pubblica amministrazione. Le Verdingungsordnungen sarebbero quindi soltanto norme procedurali private, prive di obbligatorietà per le amministrazioni aggiudicatrici. Anche nell' ipotesi in cui queste regole diventassero formalmente disposizioni amministrative, dichiarate applicabili dai dirigenti dell' amministrazione nell' ambito del loro ufficio, esse sarebbero prive della qualità di norma giuridica e non attribuirebbero alcun diritto soggettivo ai singoli che non fanno parte dell' amministrazione, mentre le direttive di cui trattasi sono volte a tutelare l' offerente contro l' arbitrio dell' amministrazione aggiudicatrice.

7 Con lettera 2 luglio 1992, il governo federale ha trasmesso alla Commissione il progetto di legge volto a modificare il Haushaltsgrundsatzgesetz (legge che detta i principi relativi al bilancio dello Stato, in prosieguo: il "HGrG") al fine di stabilire la base giuridica per l' adozione di un decreto recante disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti, applicabili agli appalti pubblici, nell' ambito del quale andrebbero integrate le Verdingungsordnungen (in prosieguo: la "soluzione detta di bilancio").

8 Il 3 dicembre 1992 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania due pareri motivati confermando le tesi esposte nelle lettere di diffida. Essa ha inoltre affermato che, anche qualora le Verdingungsordnungen acquisissero il carattere di un regolamento, come progettato dal governo tedesco nell' ambito della soluzione detta di bilancio, il progetto non attribuirebbe diritti soggettivi agli offerenti poiché, secondo la concezione di questo governo, né le direttive 88/295 e 89/440 né il progetto di legge sopra menzionato avevano l' obiettivo di attribuire diritti di tale natura ai singoli.

9 Con lettera 11 marzo 1993, il governo federale ha trasmesso alla

Commissione il progetto di legge, lievemente ritoccato, che modificava il HGrG.

10 Ritenendo che la trasposizione delle direttive 88/295 e 89/440 mediante le Verdingungsordnungen, anche nell' ambito della soluzione detta di bilancio, non rispondesse ai requisiti posti dalla giurisprudenza comunitaria, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

11 Lo Zweites Gesetz zur Aenderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (seconda legge di modifica della legge che detta i principi relativi al bilancio dello Stato, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil I, pag. 1928) è stato adottato il 26 novembre 1993 ed è entrato in vigore il 1 gennaio 1994. Su tale base, il governo federale ha emanato il 26 gennaio 1994 il Verordnung ueber die Vergabebestimmungen fuer oeffentliche Auftraege °

Vergabeverordnung (decreto relativo alle disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti applicabili agli appalti pubblici, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, pag. 321, in prosieguo: la "VGV") e la Nachpruefungsverordnung (decreto sulle procedure di controllo, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, pag. 324). Con quest' ultimo decreto il governo tedesco ritiene di aver recepito 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, in prosieguo: la "direttiva 89/665"). L' avvenuta adozione di questi decreti è stata comunicata alla Commissione il 7 febbraio 1994.

12 Ai sensi degli artt. 1 e 2 della VGV, le amministrazioni aggiudicatrici di cui all' art. 57a, n. 1, sub 1-3, del HGrG sono tenute, all' atto dell' aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, ad applicare i regolamenti relativi all' aggiudicazione degli appalti pubblici, vale a dire la VOL/A, nella versione del 3 agosto 1993 (Bundesanzeiger n. 175a del 17 settembre 1993) e la VOB/A, nella versione del 12 novembre 1992 (Bundesanzeiger n. 223a del 27 novembre 1992).

Sull' oggetto del ricorso

13 Nelle rispettive memorie, le parti hanno essenzialmente esaminato la questione se i provvedimenti progettati e successivamente adottati dal governo tedesco al fine di attuare la "soluzione detta di bilancio" costituissero una trasposizione corretta delle direttive 88/295 e 89/440 nel diritto nazionale.

14 In udienza, la Commissione ha tuttavia puntualizzato che le

conclusioni precisate nell' atto introduttivo erano volte soltanto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato, in quanto il 3 febbraio 1993, data di scadenza dei termini impartiti nei pareri motivati, essa non aveva ancora correttamente trasposto le direttive 88/295 e 89/440.

15 Occorre ricordare, al riguardo, che secondo una giurisprudenza costante (v. sentenza 24 marzo 1994, causa C-80/92, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1019, punto 19) le modifiche introdotte nella normativa nazionale sono irrilevanti ai fini della pronuncia sull' oggetto di un ricorso per inadempimento, qualora non siano state effettuate prima della scadenza del termine impartito nel parere motivato.

16 Di conseguenza, nell' ambito del presente ricorso, è sufficiente esaminare se, alla data del 3 febbraio 1993, la trasposizione delle direttive 88/295 e 89/440 nei commi "a", rispettivamente, della VOL/A, pubblicata con il titolo "Neufassung der VOL/A, Ausgabe 1990" nel Bundesanzeiger n. 45A del 6 marzo 1990, e della VOB/A, pubblicata nel Bundesanzeiger n. 132 del 19 luglio 1990, rispondesse alle esigenze del diritto comunitario, senza che sia necessario esaminare la "soluzione detta di bilancio".

Sulla fondatezza del ricorso

17 Secondo il governo tedesco, il diritto interno vigente prima del 3 febbraio 1993 consentiva già di applicare correttamente le direttive 88/295 e 89/440. Sia a livello federale sia a livello dei Laender o dei comuni, le amministrazioni aggiudicatrici si ritenevano vincolate all' osservanza delle disposizioni delle Verdingungsordnungen in quanto circolari amministrative.

18 Occorre ricordare anzitutto che, secondo una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenza 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2567, punto 15), la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non implica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica. A questo scopo, a seconda del contenuto della direttiva stessa, può essere sufficiente il contesto giuridico generale, purché quest' ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

19 Si deve ancora osservare che le norme di partecipazione e di pubblicità delle direttive che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici hanno lo scopo di proteggere l'offerente dall'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice (v. sentenza 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes, Racc. pag. 4635, punto 42). Una tutela siffatta non può essere effettiva se l'offerente non può avvalersi di tali norme nei confronti dell'amministrazione e far valere eventualmente la loro violazione dinanzi ai giudici nazionali.

20 Orbene, il governo tedesco non contesta che, alla scadenza dei termini impartiti nei pareri motivati, le Verdingungsordnungen, applicate esclusivamente in quanto norme amministrative, non attribuivano ai singoli alcun diritto che potesse essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali.

21 Il governo tedesco afferma, al riguardo, che solo con la direttiva 89/665 sono state emanate norme sulla procedura da seguire nell'ambito dei ricorsi contro infrazioni alle direttive 88/295 e 89/440. In ogni caso, dalla giurisprudenza in tema di efficacia diretta delle direttive emergerebbe che i singoli hanno la possibilità di far valere queste ultime dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dei pubblici poteri, qualora questi abbiano violato le disposizioni delle direttive in materia di aggiudicazione.

22 L'argomento fondato sulla direttiva 89/665 non è pertinente. Infatti, lo stesso governo tedesco ha riconosciuto che tale direttiva è stata trasposta integralmente nel diritto tedesco soltanto mediante la Nachprüfungsverordnung, sopra menzionata, adottata il 26 gennaio 1994 in base al HGrG.

23 Peraltro, l'adozione della direttiva 89/665 è priva di effetti sulla trasposizione delle direttive 88/295 e 89/440. Infatti, come emerge dal primo e dal secondo 'considerando', essa si limita a rafforzare i meccanismi esistenti, sia sul piano nazionale sia sul piano comunitario, per garantire l'effettiva applicazione delle direttive comunitarie in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, in particolare in una fase in cui le violazioni possono ancora essere sanate.

24 Dal canto suo, nemmeno l'argomento relativo all'efficacia diretta delle direttive 88/295 e 89/440 può essere accolto. Risulta infatti dall'art. 189, terzo comma, del Trattato, che l'attuazione delle direttive comunitarie dev'essere garantita mediante adeguati provvedimenti adottati dagli Stati membri. Solo in circostanze particolari, in ispecie nel caso in cui uno Stato membro abbia omissso di emanare i

provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una direttiva, gli amministrati hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro inadempiente. Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell' obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell' art. 189, terzo comma, agli Stati membri, non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di questi, delle misure d' attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva (v., in particolare, sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1473, punto 12).

25 Dal momento che la trasposizione delle direttive 88/295 e 89/440 non è stata correttamente compiuta dal governo tedesco entro i termini impartiti, occorre rilevare l' inadempimento fatto valere al riguardo dalla Commissione.

26 Di conseguenza, si deve dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato entro i termini stabiliti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per conformarsi agli obblighi derivanti dalle direttive 88/295 e 89/440, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

27 Ai sensi dell' art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente, essa deve essere condannata alle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Non avendo adottato nei termini impartiti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/295/CEE, che modifica la direttiva 77/62/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e che abroga talune disposizioni della direttiva 80/767/CEE, e dalla direttiva

del Consiglio 18 luglio 1989, 89/440/CEE, che modifica la direttiva 71/305/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

Gestito dall'Ufficio delle pubblicazioni