



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

19 dicembre 2012*

«Impugnazione — Protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea — Individuazione del livello di rischio associato ad un soggetto — Sistema di allarme rapido — Indagine dell’OLAF — Decisioni — Richieste di attivazione degli avvisi W1a e W1b — Atti impugnabili — Ricevibilità»

Nella causa C-314/11 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 23 giugno 2011,

Commissione europea, rappresentata da D. Triantafyllou e F. Dintilhac, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

Planet AE, con sede in Atene (Grecia), rappresentata da V. Christianos, dikigoros,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (relatore) e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l’annullamento dell’ordinanza del Tribunale dell’Unione europea del 13 aprile 2011, Planet/Commissione (T-320/09, Racc. pag. II-1673; in prosieguo: l’«ordinanza impugnata»), con cui quest’ultimo ha respinto l’eccezione di irricevibilità

* Lingua processuale: il greco.

sollevata da detta istituzione contro la domanda proposta dalla Planet (in prosieguo: la «Planet»), diretta all'annullamento delle decisioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che ordinavano la registrazione della Planet nel sistema di allarme rapido (in prosieguo: il «SAR»), rispettivamente tramite l'attivazione dell'avviso W1a e, successivamente, tramite quella dell'avviso W1b.

Contesto normativo

- 2 Per combattere le frodi e ogni altra attività illecita che leda gli interessi finanziari delle Comunità europee, la Commissione ha adottato, il 16 dicembre 2008, la decisione 2008/969/CE, Euratom, sul sistema di allarme rapido ad uso degli ordinatori della Commissione e delle agenzie (GU L 344, pag. 125).
- 3 A termini del considerando 4 della decisione 2008/969, «[l]’obiettivo del SAR è garantire la circolazione all’interno della Commissione e delle sue agenzie esecutive di informazioni riservate relative a terzi che potrebbero rappresentare una minaccia per gli interessi finanziari e la reputazione delle Comunità o per altri fondi amministrati dalle Comunità».
- 4 Ai sensi dei considerando 5-7 di detta decisione, l’OLAF, che ha accesso al SAR, nell’ambito dell’esercizio delle sue funzioni relative allo svolgimento delle inchieste e alla raccolta delle informazioni dirette a prevenire le frodi, è incaricata, insieme agli ordinatori competenti e ai servizi di audit interno, di chiedere l’inserimento, la modifica o l’eliminazione delle segnalazioni SAR, la cui gestione è assicurata dal contabile della Commissione o dagli agenti posti sotto la sua responsabilità gerarchica.
- 5 A tale proposito, l’articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della decisione 2008/969 dispone che «[i]l contabile [della Commissione o gli agenti posti sotto la sua responsabilità gerarchica] inserisc[ono], modifica[no] o elimina[no] gli avvisi SAR su richiesta dell’ordinatore delegato competente, [dell’OLAF e del Servizio di audit interno]».
- 6 Ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 1, primo comma, di tale decisione, «[l]e richieste di registrazione, di modifica o di eliminazione di avvisi vanno inviate al contabile».
- 7 Ai sensi del successivo articolo 6, paragrafo 2, terzo comma, «[n]el caso di procedure di aggiudicazione di contratti e di sovvenzioni, l’ordinatore delegato competente o gli agenti posti sotto la sua responsabilità gerarchica verificano l’esistenza di un avviso nel SAR al più tardi entro la decisione di aggiudicazione».
- 8 Dall’articolo 9 della decisione 2008/696 risulta che il SAR si fonda su avvisi che consentono di individuare il livello di rischio associato ad un soggetto in funzione di categorie classificate da W1, corrispondente al livello di rischio più basso, a W5, corrispondente al livello di rischio più elevato.
- 9 L’articolo 10 di tale decisione, intitolato «Avvisi W1», ai suoi paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. L’OLAF richiede la registrazione di un avviso W1a se nella fase iniziale di un’indagine emergono motivi sufficienti per ritenere che possano essere introdotte nel SAR constatazioni di frodi o errori amministrativi gravi in relazione a terzi, in particolare a terzi che beneficiano o hanno beneficiato di fondi comunitari. (...)

2. L’OLAF [richiede] l’attivazione di un avviso W1b se da [una sua] indagine emergono motivi sufficienti per ritenere che possano essere introdotte nel SAR constatazioni definitive di frodi o errori amministrativi gravi in relazione a terzi, in particolare a terzi che beneficiano o hanno beneficiato di fondi comunitari. (...)».

- 10 A termini dell'articolo 11, paragrafo 1, di tale decisione, «[l']OLAF [richiede] l'attivazione di un avviso W2a se le rispettive indagini individuano errori amministrativi gravi o frodi che coinvolgono terzi, in particolare terzi che beneficiano o hanno beneficiato di fondi comunitari».
- 11 L'articolo 16 della direttiva 2008/696 precisa che «[u]n avviso W1 viene registrato soltanto a titolo informativo e non comporta alcuna conseguenza diversa dal rafforzamento delle misure di vigilanza».

Fatti

- 12 I fatti all'origine della controversia sono stati esposti nel modo seguente dal Tribunale ai punti 8-13 dell'ordinanza impugnata:
- «8 [La Planet] è una società greca fornitrice di servizi di consulenza nel settore dell'amministrazione delle imprese. Dal 2006 essa partecipa, in quanto membro di tre consorzi, a tre progetti finanziati dalla Commissione in Siria. Dal 16 ottobre 2007 essa è oggetto di un'indagine dell'OLAF relativa a sospette irregolarità nell'ambito dei tre progetti summenzionati.
- 9 A seguito di una procedura di gara di appalto avviata nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, la [Planet] veniva invitata dalla Commissione, con lettera del 18 aprile 2008, ad avviare trattative finalizzate a stabilire i termini definitivi di una convenzione di sovvenzione relativa alla sua proposta di assumere il ruolo di coordinatrice di un consorzio riguardante il progetto “Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe” (in prosieguo: il “progetto AEGIS”). La lettera della Commissione rendeva noto che l'eventuale sovvenzione da parte della Comunità non avrebbe potuto eccedere EUR 3 300 000 e che le trattative avrebbero dovuto essere concluse entro il 30 giugno 2008.
- 10 Lo svolgimento dell'indagine di cui al punto 8 portava l'OLAF a chiedere a due riprese la registrazione della [Planet] nel SAR. Il 26 febbraio 2009 chiedeva la registrazione dell'avviso W1a e il 19 maggio 2009 la registrazione dell'avviso W1b. Le registrazioni venivano effettuate il 10 marzo e il 25 maggio 2009.
- 11 Il 27 febbraio 2009 la Commissione inviava alla [Planet] la [C]onvenzione di sovvenzione negoziata (in prosieguo: la “Convenzione”), perché venisse sottoscritta [da quest'ultima] nonché dagli altri membri del consorzio di cui essa fa parte. L'11 marzo 2009 [la Planet] rinviava la Convenzione sottoscritta alla Commissione, perché questa a sua volta la sottoscrivesse.
- 12 Il 4 giugno 2009 la Commissione informava la [Planet], tramite un messaggio di posta elettronica [in prosieguo: “il messaggio di posta elettronica del 4 giugno 2009”], che il processo di sottoscrizione della Convenzione era stato sospeso fino al verificarsi di una condizione supplementare, vale a dire l'apertura da parte della [Planet] di un conto bancario bloccato, per mezzo del quale essa avrebbe potuto disporre soltanto della parte spettante dell'anticipo di cui alla Convenzione, mentre il restante anticipo sarebbe stato versato direttamente dalla banca agli altri membri del consorzio. Il messaggio di posta elettronica [del 4 giugno 2009] rendeva noto che la richiesta di tale nuova condizione era dovuta ad un evento inatteso, vale a dire la registrazione della [Planet] nel SAR rispettivamente tramite attivazione dell'avviso W1a e successivamente dell'avviso W1b.
- 13 Avendo la [Planet] concordato con la sua banca che quest'ultima, una volta ricevuto l'anticipo che doveva essere versato dalla Commissione, s'impegnava a trasferire a ciascun membro del consorzio l'importo ad esso spettante, il 3 luglio 2009 la Commissione sottoscriveva la Convenzione».

Il ricorso dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

- 13 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 agosto 2009, la Planet proponeva dinanzi al Tribunale ricorso di annullamento delle decisioni dell'OLAF.
- 14 Con separato atto del 9 novembre 2009, la Commissione sollevava un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. A suo giudizio, il ricorso della Planet è irricevibile a causa della natura stessa degli atti controversi, che sarebbero solo provvedimenti d'informazione interna adottati a titolo prudenziale, che non potrebbero essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 230 CE.
- 15 Anzitutto, ai punti 21-27 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha precisato, in merito all'oggetto della controversia, che se il ricorso di annullamento era formalmente diretto contro le decisioni dell'OLAF con le quali era stata chiesta la registrazione della Planet nel SAR, doveva considerarsi altresì diretto contro le decisioni di attivazione degli avvisi W1a e W1b (in prosieguo: gli «atti controversi»).
- 16 Inoltre, il Tribunale ha richiamato, ai punti 37 e 38 dell'ordinanza impugnata, la costante giurisprudenza in forza della quale il ricorso di annullamento è esperibile avverso qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici. Al contrario, sono irricevibili i ricorsi diretti contro atti che costituiscono soltanto misure d'ordine interno all'amministrazione e che non creano di conseguenza effetti all'esterno di quest'ultima.
- 17 Il Tribunale ha sottolineato, al punto 39 dell'ordinanza impugnata, che il fatto che l'amministrazione effettui un trattamento dei dati a fini puramente interni non esclude, però, in alcun modo che tali operazioni possano ledere gli interessi degli amministrati. A giudizio del Tribunale, il verificarsi di una siffatta lesione dipende, in effetti, da diversi fattori, tra cui, segnatamente, le conseguenze che tale trattamento può generare e la conformità tra, da un lato, la finalità del trattamento in questione e, dall'altro, le disposizioni applicabili che delimitano le competenze dell'amministrazione interessata.
- 18 Dopo aver esaminato, al punto 40 dell'ordinanza impugnata, la questione del fondamento normativo della decisione 2008/969 e aver dichiarato, al punto 41 di detta ordinanza, che l'incompetenza dell'autore degli atti controversi costituisce una questione di ordine pubblico che dev'essere sollevata d'ufficio, il Tribunale ha proceduto all'esame degli atti controversi.
- 19 In primo luogo, il Tribunale ha verificato se la segnalazione di un soggetto nel SAR, in particolare nella categoria W1, sia un'operazione che riguardi soltanto i rapporti interni alla Commissione e i cui effetti si esauriscano nella sfera interna di quest'ultima.
- 20 Dopo aver analizzato, ai punti 44 e 45 dell'ordinanza impugnata, le disposizioni pertinenti della decisione 2008/969, il Tribunale ha rilevato, al punto 46 di detta ordinanza, che, nel caso di specie, gli atti controversi non si limitavano ai rapporti interni della Commissione, ma avevano prodotto effetti esterni, cioè la sospensione della firma della Convenzione e l'introduzione di una condizione supplementare a carico della Planet.
- 21 In secondo luogo, il Tribunale ha analizzato, ai punti 47-50 dell'ordinanza impugnata, se gli effetti prodotti dagli atti impugnati potessero essere considerati come effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi della Planet, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.
- 22 Al punto 51 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha concluso che gli atti controversi hanno inciso sul margine di trattativa della Planet, sull'organizzazione interna del suo consorzio di appartenenza e, quindi, sulla sua attitudine a concludere effettivamente il progetto di cui trattasi. Il Tribunale ha aggiunto che non è compatibile con un'Unione di diritto negare alla Planet qualsiasi controllo

giurisdizionale, tanto più se si tiene conto del fatto che la decisione 2008/969 non prevede alcun diritto per le persone fisiche e giuridiche di essere informate o sentite, prima della loro registrazione nel SAR mediante l'attivazione degli avvisi W1-W4 e W5b.

- 23 Infine, il Tribunale ha sottolineato, al punto 53 dell'ordinanza impugnata, che gli atti controversi non possono essere considerati come atti intermedi e preparatori non impugnabili, considerato che non solo presentano le caratteristiche giuridiche degli atti impugnabili, ma costituiscono altresì il momento conclusivo di una procedura speciale, vale a dire la registrazione di un soggetto giuridico in un elenco di allarme.
- 24 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

Conclusioni delle parti

- 25 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di dichiarare il ricorso irricevibile e di condannare la Planet alle spese.
- 26 La Planet chiede alla Corte di respingere l'impugnazione con condanna della Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

- 27 A sostegno dell'impugnazione dell'ordinanza, la Commissione deduce otto motivi. Tali motivi vertono, in primo luogo, sull'erronea interpretazione della decisione 2008/969, in secondo luogo, sull'assenza di una modifica rilevante della situazione giuridica della Planet per effetto degli avvisi di cui trattasi, in terzo luogo, sulla circostanza che tali avvisi non riguardano direttamente la Planet, in quarto luogo, sul difetto di motivazione da parte del Tribunale, in quinto luogo, sulla confusione dei mezzi di ricorso, in sesto luogo, sulla violazione della libertà contrattuale e del principio del consenso, in settimo luogo, sulla qualificazione erronea e priva di motivazione degli avvisi in quanto decisioni e, in ottavo luogo, sulla subordinazione della ricevibilità del ricorso alla fondatezza del medesimo.
- 28 I primi tre motivi, essendo strettamente connessi, devono essere esaminati congiuntamente.

Sul primo, secondo e terzo motivo

Argomenti delle parti

- 29 Con il suo primo motivo, la Commissione fa valere un'interpretazione erronea della decisione 2008/969 da parte del Tribunale, nella parte in cui quest'ultimo avrebbe proceduto ad una generalizzazione erronea delle disposizioni di tale decisione, assimilando l'avviso W1 agli avvisi W2-W5. A tale proposito, la Commissione ritiene che il ragionamento del Tribunale sia viziato da una contraddizione poiché, da un lato, al punto 44 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale afferma che qualsiasi segnalazione nel SAR incide necessariamente sui rapporti tra l'ordinatore e il soggetto di cui trattasi e, dall'altro lato, al punto 45 di tale ordinanza, rileva che l'articolo 16 della decisione 2008/969, relativo alle conseguenze di un avviso W1, è meno vincolante degli articoli 15, 17 e 19-22 di tale decisione.
- 30 Secondo la Commissione, l'avviso W1 si distingue in modo evidente dagli altri avvisi, poiché, come emerge dall'articolo 10 della decisione 2008/969, la sua attivazione dipende dalla semplice probabilità di errore o di irregolarità e non, come avverrebbe per gli altri avvisi, da una certezza assoluta. Tale distinzione troverebbe conferma nell'articolo 16 della decisione 2008/969, ai sensi del quale l'avviso W1 è introdotto solo a titolo informativo e comporta, come unica conseguenza, l'adozione di misure

di vigilanza rafforzate. La Commissione ritiene che, qualificando come «meno vincolante» il contenuto dell'articolo 16 della decisione 2008/969, il Tribunale avrebbe dovuto concludere che, in tal caso, la concessione della tutela giuridica fosse parimenti solo provvisoria.

- 31 Con il suo secondo motivo, la Commissione contesta al Tribunale di aver erroneamente dichiarato, al punto 44 della sentenza impugnata, che l'avviso W1 ha necessariamente influito sui rapporti tra l'ordinatore interessato e la Planet. A giudizio della Commissione, l'obbligo di vigilanza implica certamente un determinato vincolo per i servizi dell'istituzione interessata, ma le misure di vigilanza rafforzate corrispondono, al massimo, ad una maggiore attenzione e non implicano affatto effetti obbligatori rispetto al soggetto in questione.
- 32 Con il suo terzo motivo, la Commissione censura il Tribunale per aver affermato, al punto 48 dell'ordinanza impugnata, l'esistenza di un nesso di causalità diretta tra gli atti controversi e le misure supplementari che la Planet doveva adottare prima della firma della Convenzione, mentre tali misure non derivavano dall'avviso W1, ma rientravano nella valutazione indipendente dell'ordinatore competente.
- 33 In ogni caso, il Tribunale avrebbe ommesso di definire, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, quali misure avrebbero posto la Planet in una situazione sfavorevole violando, inoltre, il principio processuale dell'esame non discriminatorio delle affermazioni e delle prove presentate dalle parti, ignorando, da un lato, la corrispondenza tra le parti contraenti e, dall'altro, le trattative cui hanno partecipato la Planet e la sua banca.
- 34 La Planet deduce che i primi due motivi sollevati dalla Commissione equivalgono ad uno snaturamento del contenuto dei punti 44 e 45 dell'ordinanza impugnata, considerato che in tali punti il Tribunale si sarebbe limitato a concludere che gli ordinatori sarebbero stati tenuti ad adottare misure specifiche nei confronti dei soggetti interessati, a prescindere dal tipo di avviso, compreso l'avviso W1, e che non si sarebbe pronunciato sulle relazioni tra le parti contrattuali e sull'eventuale incidenza degli atti controversi sulla sua situazione giuridica.
- 35 La Planet ritiene che il terzo motivo debba essere respinto in quanto parzialmente irricevibile e parzialmente infondato.

Giudizio della Corte

- 36 Occorre rilevare che, per pronunciarsi sulla questione della ricevibilità del ricorso di annullamento proposto dalla Planet contro gli atti controversi, il Tribunale ha preliminarmente verificato, ai punti 44-46 dell'ordinanza impugnata, se la segnalazione di un soggetto nel SAR costituisca un'operazione che riguardi esclusivamente i rapporti interni dell'istituzione interessata e i cui effetti si esauriscano nella sfera interna di quest'ultima.
- 37 A tale riguardo, il Tribunale ha dichiarato, dopo aver illustrato il funzionamento del SAR e l'obiettivo intrinseco alla decisione 2008/969, vale a dire quello di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea nell'ambito dell'esecuzione delle misure di bilancio, che gli articoli 15-17 e 19-22 della decisione 2008/969 non solo autorizzano, ma anche e soprattutto impongono agli ordinatori interessati di adottare misure specifiche nei confronti del soggetto o del progetto di cui trattasi.
- 38 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 44 dell'ordinanza impugnata, che l'impatto della segnalazione di un soggetto nel SAR, ivi compreso quello di una segnalazione W1, non può essere circoscritto all'interno dell'istituzione interessata e che tale segnalazione incide necessariamente sulle relazioni tra gli ordinatori interessati e il soggetto in questione.

- 39 Il Tribunale ha aggiunto, al punto 45 dell'ordinanza impugnata, che tale conclusione non era inficiata dall'articolo 16 della decisione 2008/969, ai sensi del quale un avviso W1 viene registrato solo a titolo informativo e non comporta alcuna conseguenza diversa dal rafforzamento delle misure di vigilanza, poiché la constatazione di un avviso W1, salvo perdere qualsiasi utilità, comporta il dovere per l'ordinatore interessato di adottare misure di vigilanza rafforzate.
- 40 Solo dopo aver rilevato, al punto 46 dell'ordinanza impugnata, che gli atti controversi avevano effettivamente prodotto effetti al di fuori della sfera interna dell'istituzione interessata, il Tribunale ha esaminato, ai punti 47-51 dell'ordinanza impugnata, fondandosi sugli elementi di fatto del caso di specie, se tali effetti potessero essere considerati giuridicamente obbligatori, idonei ad incidere sugli interessi del soggetto in questione modificando in modo rilevante la sua situazione giuridica.
- 41 Anzitutto, risulta da quanto precede che il Tribunale non ha assimilato l'avviso W1 agli avvisi W2-W5, ma ha, al contrario, sottolineato la specificità dell'avviso W1 in considerazione degli effetti meno vincolanti che ne derivano, in conformità dell'articolo 16 della decisione 2008/969.
- 42 Successivamente, contrariamente all'affermazione della Commissione, il ragionamento del Tribunale ai punti 44 e 45 dell'ordinanza impugnata non comporta alcuna contraddizione, laddove quest'ultimo ha rilevato che, anche se le conseguenze di un avviso W1 sono meno vincolanti, nondimeno le misure di vigilanza rafforzate che l'ordinatore interessato è obbligato ad adottare nei confronti del soggetto interessato non si esauriscono interamente nella sfera interna dell'istituzione, ma possono produrre effetti sui rapporti tra tale istituzione e il soggetto medesimo.
- 43 Infatti, da un lato, la Commissione stessa ammette nell'ambito del suo secondo motivo che l'obbligo di vigilanza risultante da un avviso W1 comporta un vincolo per i servizi dell'istituzione di cui trattasi.
- 44 D'altra parte, si deve necessariamente rilevare che il Tribunale non ha affermato, al punto 44 dell'ordinanza impugnata, che qualsiasi avviso, compreso l'avviso W1, incide necessariamente sulla situazione giuridica del soggetto cui è rivolto. Infatti, occorre intendere il ragionamento del Tribunale nel senso che, se un avviso nel SAR relativo ad un soggetto, compresa la fattispecie di un avviso W1, ha necessariamente ripercussioni sui rapporti tra l'ordinatore di cui trattasi e il soggetto cui è rivolto, ciò non implica tuttavia che tali effetti esterni siano automaticamente idonei a comportare una modifica rilevante della situazione giuridica del soggetto medesimo. Tale modifica deve, al contrario, essere verificata caso per caso, come ha fatto il Tribunale ai punti 47-51 dell'ordinanza impugnata.
- 45 L'argomento della Commissione relativo all'articolo 10 della decisione 2008/969 deve essere anch'esso respinto in quanto si fonda su una lettura erranea dei punti 44 e 45 dell'ordinanza impugnata.
- 46 Infatti, la circostanza secondo cui, in conformità dell'articolo 10 della decisione 2008/969, l'attivazione di un avviso W1 verrebbe effettuata ad uno stadio precoce e si fonderebbe su una semplice probabilità d'errore o d'irregolarità, contrariamente agli altri avvisi che sarebbero attivati in caso di comprovata certezza, non è idonea a rimettere in discussione le considerazioni del Tribunale relative alle ripercussioni che gli avvisi possono produrre sui rapporti tra l'ordinatore di cui trattasi e il soggetto interessato.
- 47 Infine, occorre rilevare che l'argomento vertente sull'articolo 1 della decisione 2008/969, attinente al fatto che le conseguenze di un avviso W1 sarebbero meno vincolanti, non è pertinente, trattandosi di riconoscere alla Planet una protezione giurisdizionale, atteso che questa si impone dal momento che viene rilevata una modifica rilevante della situazione giuridica del soggetto interessato.

- 48 A tal riguardo, il Tribunale ha esaminato l'incidenza degli atti controversi sulla situazione della Planet ed ha rilevato che tale società è stata tenuta, da una parte, a rinunciare alla gestione della ripartizione degli anticipi tra i membri del consorzio di cui faceva parte e, dall'altra, ad adottare misure supplementari per soddisfare le nuove condizioni impostegli dalla Commissione per la firma della Convenzione.
- 49 Il Tribunale ne deduce che gli atti controversi hanno inciso sul margine di trattativa della Planet, sull'organizzazione interna del consorzio di cui tale società faceva parte e, quindi, sulla sua attitudine a concludere effettivamente il contratto relativo al progetto AEGIS.
- 50 Per quanto riguarda più precisamente il nesso di causalità esistente tra gli atti controversi e le condizioni supplementari che la Planet doveva soddisfare affinché la Commissione firmasse la Convenzione, il Tribunale ha rilevato, al punto 46 dell'ordinanza impugnata, che dal messaggio di posta elettronica del 4 giugno 2009 si può chiaramente dedurre che la sospensione della firma della Convenzione e l'introduzione di una condizione supplementare sono state causate agli atti controversi. Inoltre, il Tribunale ha rammentato, al punto 48 dell'ordinanza impugnata, che i soggetti che chiedono l'impegno di risorse finanziarie dell'Unione e che sono oggetto di un avviso nel SAR sono obbligati ad adattarsi alle condizioni o alle misure di maggior precauzione imposte dall'ordinatore interessato.
- 51 Pertanto, occorre dichiarare che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel rilevare che le misure di vigilanza rafforzate imposte nel caso di specie alla Planet derivano direttamente dagli atti controversi.
- 52 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui le misure supplementari deriverebbero non dall'avviso nel SAR, ma dalla valutazione autonoma dell'ordinatore competente, è sufficiente constatare che esso non solo non è suffragato da alcun elemento idoneo a dimostrare un errore di diritto nel ragionamento del Tribunale, ma è anche in contrasto con l'affermazione della Commissione, come già ricordato supra al punto 43, secondo cui i servizi dell'istituzione interessata sono obbligati ad adottare misure di vigilanza rafforzate in seguito ad un avviso W1.
- 53 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione relativo al fatto che il Tribunale avrebbe omissso di precisare sotto qual profilo la Planet si sarebbe trovata in una situazione sfavorevole, occorre ricordare che il Tribunale ha rilevato, al punto 48 dell'ordinanza impugnata, che le misure di vigilanza rafforzate imposte in seguito ad un avviso W1 nel SAR hanno avuto per la Planet ripercussioni sull'organizzazione interna del suo consorzio.
- 54 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, che la Planet si è trovata, a partire dalla registrazione del primo avviso nel SAR, in una situazione diversa da quella in cui si era trovata all'interno del consorzio al momento delle trattative svoltesi tra le parti contraenti prima dell'adozione degli atti controversi. A tale proposito, il Tribunale si è fondato sugli scambi di corrispondenza inter partes da cui risulta, segnatamente, che la Planet era tenuta, per poter ottenere la firma della Convenzione da parte della Commissione, a rinunciare alla gestione della ripartizione degli anticipi tra i membri del consorzio di cui faceva parte. Inoltre, dai punti 50 e 51 dell'ordinanza impugnata risulta che il Tribunale ha fatto riferimento alle diverse misure che la Planet doveva adottare per soddisfare le nuove condizioni imposte dalla Commissione per firmare detta Convenzione e che ne ha dedotto che gli atti controversi hanno inciso non solo sul margine di trattativa della Planet, ma anche sulla sua attitudine a concludere effettivamente il contratto in questione.
- 55 Ciò premesso, non si può quindi contestare al Tribunale di non aver precisato sotto quale profilo la Planet era stata posta in una situazione sfavorevole.
- 56 Per quanto riguarda l'argomento esposto dalla Commissione relativo al mancato esame, da parte del Tribunale, degli elementi di prova prodotti dalle parti, occorre rammentare che dagli articoli 256 TFUE e 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia emerge che il Tribunale è

il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo il caso in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti consti dai documenti del fascicolo ad esso sottoposti, e, dall'altro, a valutare tali fatti. Una volta che il Tribunale abbia accertato o valutato i fatti, la Corte è competente, ai sensi dell'articolo 256 TFUE, ad effettuare un controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto (v., in particolare, sentenze del 6 aprile 2006, *General Motors/Commissione*, C-551/03 P, Racc. pag. I-3173, punto 51, e del 18 dicembre 2008, *Coop de France bétail et viande e a./Commissione*, C-101/07 P e C-110/07 P, Racc. pag. I-10193, punto 58).

- 57 In tal senso, la Corte non è competente ad accertare i fatti né, in linea di principio, ad esaminare le prove sulle quali il Tribunale ha basato il proprio accertamento dei fatti stessi. Infatti, una volta che tali prove siano state acquisite regolarmente e che i principi generali del diritto e le norme di procedura applicabili in materia di onere e di produzione della prova siano stati rispettati, spetta unicamente al Tribunale pronunciarsi sul valore da attribuire agli elementi dinanzi ad esso prodotti. Salvo il caso dello snaturamento di tali elementi, tale valutazione non costituisce quindi una questione di diritto soggetta, in quanto tale, al sindacato della Corte (v., in particolare, le citate sentenze *General Motors/Commissione*, punto 52, nonché *Coop de France bétail et viande e a./Commissione*, punto 59).
- 58 Nel caso di specie, risulta chiaramente dal punto 49 dell'ordinanza impugnata che il Tribunale, riferendosi al messaggio di posta elettronica del 4 giugno 2009 e alla corrispondenza successiva, ha tenuto conto dei diversi elementi di prova e, particolarmente, della corrispondenza scambiata tra le parti contraenti invocata dalla Commissione nell'ambito della presente impugnazione.
- 59 Inoltre, la valutazione dei diversi elementi di prova effettuata dal Tribunale ai punti 49-51 dell'ordinanza impugnata non costituisce una questione di diritto assoggettata al controllo della Corte, salvo il caso dello snaturamento di tali elementi, che però non è stato fatto valere dalla Commissione.
- 60 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che i tre primi motivi invocati dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione devono essere respinti come parzialmente irricevibili e parzialmente infondati.

Sul quarto motivo

Argomenti delle parti

- 61 Con il suo quarto motivo, vertente sul difetto di motivazione, la Commissione contesta al Tribunale di aver dichiarato, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, che il solo fatto che la Planet avesse assolto i suoi obblighi di gestione all'interno del consorzio e non garantisse più la distribuzione della remunerazione ai diversi membri costituiva un cambiamento sfavorevole della situazione giuridica di tale società. La Commissione sottolinea che la Planet non è stata affatto privata di un qualsiasi beneficio finanziario.
- 62 La Planet ritiene che tale motivo si fondi su una lettura erronea dell'ordinanza impugnata e che la Commissione intenda, di fatto, far esaminare nuovamente i fatti su cui il Tribunale si è fondato per emettere la sua decisione.

Giudizio della Corte

- 63 Occorre rilevare che la questione se la motivazione di una sentenza del Tribunale sia contraddittoria o insufficiente costituisce una questione di diritto che può essere, in quanto tale, invocata nell'ambito di un'impugnazione (v., in particolare, sentenza del 9 settembre 2008, *FIAMM e a./Consiglio e Commissione*, C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. pag. I-6513, punto 90).

- 64 Emerge altresì da consolidata giurisprudenza che la motivazione di una sentenza deve far risultare in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento seguito dal Tribunale, in modo da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata ed alla Corte di esercitare il suo sindacato giurisdizionale (v., in tal senso, sentenze del 14 maggio 1998, Consiglio/de Nil e Impens, C-259/96 P, Racc. pag. I-2915, punti 32 e 33, nonché del 17 maggio 2001, IECC/Commissione, C-449/98 P, Racc. pag. I-3875, punto 70).
- 65 A tal riguardo, il Tribunale ha rilevato, ai punti 49 e 50 dell'ordinanza impugnata, che la Planet è stata obbligata a rinunciare alla gestione della distribuzione degli anticipi tra i membri del consorzio di cui faceva parte e a provvedere al soddisfacimento delle condizioni supplementari richieste dalla Commissione per ottenere che quest'ultima firmasse la Convenzione. Il Tribunale ne ha dedotto che gli atti controversi avevano inciso sul margine di negoziazione della Planet e sulla sua capacità di concludere effettivamente il contratto in questione.
- 66 Pertanto, occorre constatare che il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti 49-51 dell'ordinanza impugnata è in sé chiaro e comprensibile ed è idoneo a motivare la conclusione cui il Tribunale stesso è giunto.
- 67 L'affermazione della Commissione secondo cui la Planet non sarebbe stata privata affatto di un beneficio finanziario costituisce un elemento di fatto, che non rientra, per i motivi già esposti ai punti 57 e 58 della presente sentenza, nella competenza della Corte nell'ambito di un'impugnazione.
- 68 Alla luce dei suesposti rilievi, il quarto motivo dev'essere respinto perché in parte irricevibile e in parte infondato.

Sul quinto motivo

Argomenti delle parti

- 69 Con il suo quinto motivo, vertente sulla confusione tra i mezzi di ricorso, la Commissione fa valere che, dal momento che le condizioni relative all'organizzazione del consorzio fanno parte integrante della Convenzione, qualsiasi contestazione a tale proposito non dovrebbe essere trattata con il rimedio del ricorso di annullamento, ma dovrebbe essere analizzata, come le altre regole di funzionamento della Convenzione e le modalità di pagamento, sulla base dell'articolo 272 TFUE.
- 70 La Planet ritiene che l'argomento invocato nell'ambito di tale motivo sia nuovo e, pertanto, debba essere dichiarato irricevibile.

Giudizio della Corte

- 71 Occorre rilevare che l'ordinanza impugnata esamina esclusivamente la questione della ricevibilità del ricorso di annullamento degli avvisi W1 di cui la Planet è stata oggetto e che il Tribunale non è stato investito della questione della fondatezza né di quella della legittimità della modifica delle relazioni contrattuali intervenuta in seguito agli atti controversi.
- 72 Di conseguenza, la censura della Commissione vertente sulla confusione dei mezzi di ricorso non può essere accolta e il quinto motivo deve essere dichiarato infondato.

Sul sesto motivo

Argomenti delle parti

- 73 Con il suo sesto motivo, vertente sulla violazione della libertà contrattuale e del principio del consenso, la Commissione contesta al Tribunale di aver erroneamente affermato, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, che l'assenza di controllo giurisdizionale della fondatezza degli elementi invocati era contraria ad un'Unione di diritto, mentre, nel caso di specie, non si tratterebbe di una decisione unilaterale con effetti negativi per gli interessati, bensì di un rapporto contrattuale cui la Commissione e la Planet hanno partecipato nell'esercizio della loro libertà contrattuale.
- 74 La Planet afferma che la Commissione confonderebbe le relazioni contrattuali con l'oggetto del ricorso di annullamento.

Giudizio della Corte

- 75 A tale riguardo occorre rammentare che il Tribunale ha precisato, ai punti 49 e 51 dell'ordinanza impugnata, che dal messaggio di posta elettronica del 4 giugno 2009 risulta che, in seguito all'avviso W1 nel SAR, la situazione della Planet all'interno del consorzio di cui faceva parte era stata modificata e che, di conseguenza, il margine di trattativa di tale società era stato compromesso dagli atti controversi.
- 76 Orbene, laddove la Commissione contesta al Tribunale di non aver accolto la tesi secondo cui le parti non avrebbero fatto altro che esercitare la loro libertà contrattuale, è sufficiente rilevare che, con tale motivo, essa rimette in discussione le constatazioni di fatto che sono di esclusiva competenza del Tribunale.
- 77 Da quanto precede risulta che il sesto motivo di impugnazione deve essere dichiarato irricevibile per gli stessi motivi già esposti supra ai punti 57 e 58.

Sul settimo motivo

Argomenti delle parti

- 78 Con il suo settimo motivo, vertente sulla qualificazione erronea e priva di motivazione degli avvisi in quanto decisioni, la Commissione afferma anzitutto che dalla formulazione del punto 51 dell'ordinanza impugnata emerge che la Planet non risulta pregiudicata dall'avviso W1, ma dall'inchiesta dell'OLAF, che costituisce il fondamento giuridico di tale avviso. La Commissione ricorda che tale avviso costituisce una semplice misura di ordine interno che essa può adottare grazie all'autonomia organizzativa di cui gode, non produce alcun effetto giuridico ed è limitato alla sfera interna della Commissione.
- 79 Inoltre, secondo la Commissione, il ragionamento svolto dal Tribunale al punto 53 dell'ordinanza impugnata è erraneo in quanto l'avviso non costituisce l'esito di un procedimento speciale.
- 80 Infine, l'affermazione del Tribunale, al punto 52 dell'ordinanza impugnata, secondo cui la decisione 2008/969 non prevede alcun diritto d'informazione per gli interessati sarebbe priva di motivazione in quanto il Tribunale procederebbe nuovamente ad una generalizzazione menzionando l'insieme degli avvisi senza far riferimento all'audizione prevista nel caso di un avviso W5.

81 La Planet replica che il settimo motivo si limiterebbe a riprendere gli agomenti esposti dalla Commissione in primo grado, ragion per cui dovrebbe essere dichiarato irricevibile. In ogni caso, la Planet ritiene che il ragionamento della Commissione snaturi il contenuto del punto 52 dell'ordinanza impugnata.

Giudizio della Corte

82 Con il primo argomento del settimo motivo, la Commissione si limita, in realtà, a riproporre l'argomento già sviluppato dinanzi al Tribunale, senza peraltro prendere posizione rispetto alla motivazione che quest'ultimo aveva formulato a tal riguardo.

83 Infatti, al punto 26 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, ancorché le conclusioni formali della Planet riguardino le richieste dell'OLAF di registrarla nel SAR, sono le decisioni di attivazione degli avvisi W1a e W1b ad essere impugunate e a costituire l'oggetto della lite.

84 Il Tribunale ha dichiarato, al punto 25 dell'ordinanza impugnata, che, dal punto di vista di un soggetto registrato nel detto sistema, la richiesta volta all'attivazione di un avviso e l'effettivo avviso rappresentano un insieme di atti costituenti un'unità. Il Tribunale ne deduce, al punto 27 della ordinanza medesima, che il ricorso della Planet, formalmente diretto contro le decisioni dell'OLAF, doveva essere considerato come diretto altresì, per quanto necessario, contro gli atti controversi.

85 Orbene, poiché, da un lato, la Commissione non ha rimesso in discussione l'argomentazione del Tribunale relativa all'oggetto del litigio, esposta ai punti 25-27 dell'ordinanza impugnata, e, dall'altro, non è riuscita a provare, nell'ambito dei motivi precedenti, che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nell'affermare che gli atti controversi potevano incidere sugli interessi della Planet, poiché modificavano in maniera rilevante la sua situazione giuridica, il presente argomento deve essere respinto in quanto infondato.

86 Per quanto riguarda il secondo argomento del settimo motivo, è sufficiente rilevare che esso discende da una lettura erronea del punto 52 dell'ordinanza impugnata e deve essere respinto. Infatti, tale punto si riferisce espressamente agli avvisi W1-W4 e W5b e non riguarda, quindi, l'avviso W5a, nel cui contesto il diritto di audizione è specificamente previsto dall'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2008/969.

87 In merito al terzo argomento di detto motivo, diretto contro il punto 53 dell'ordinanza impugnata, occorre rilevare che, secondo il Tribunale, gli atti controversi non possono essere considerati come atti intermedi e preparatori non impugnabili, non solo per la ragione, esposta ai punti 44-48 dell'ordinanza impugnata, che tali atti presentavano le caratteristiche giuridiche degli atti impugnabili, ma anche in quanto costituivano il risultato di una procedura speciale.

88 Orbene, come risulta chiaramente dalla formulazione di detto punto 53 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale intendeva esclusivamente ribadire la conclusione cui era già pervenuto al termine dell'argomentazione esposta ai punti 44-48 dell'ordinanza stessa, precisando, peraltro, che gli atti controversi costituivano l'esito del procedimento di registrazione di un soggetto nel SAR.

89 Dal momento che la Commissione non è riuscita a rimettere in discussione quest'ultima conclusione, l'argomento diretto contro il punto 53 dell'ordinanza impugnata deve essere respinto in quanto inoperante.

90 Infatti, secondo costante giurisprudenza, una censura mossa in merito ad una motivazione ad abundantiam di una sentenza del Tribunale non può comportare il suo annullamento ed è, quindi, inoperante (sentenza del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Racc. pag. I-5425, punto 148).

91 Alla luce delle suesposte considerazioni, il settimo motivo deve essere dichiarato infondato.

Sull'ottavo motivo

Argomenti delle parti

92 Con il suo ottavo motivo, vertente sul fatto che la ricevibilità di un ricorso è subordinata alla sua fondatezza, la Commissione contesta al Tribunale di aver compiuto una valutazione parziale dell'avviso W1 in considerazione dei suoi dubbi circa la competenza della Commissione ad adottare la decisione 2008/969.

93 Poiché l'ottavo motivo è diretto contro un elemento della motivazione della sentenza non decisivo per il risultato cui perviene il dispositivo, la Planet ritiene che debba essere dichiarato inoperante.

Giudizio della Corte

94 Come risulta dal punto 37 dell'ordinanza impugnata, il ricorso d'annullamento, secondo giurisprudenza costante, deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni che, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, miri a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in particolare, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, Racc. pag. 2639, punto 9; del 17 luglio 2008, Athinaiki Techiki/Commissione, C-521/06 P, Racc. pag. I-5829, punto 29, e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, Racc. pag. I-669, punto 51).

95 La questione della ricevibilità di un ricorso di annullamento viene valutata, pertanto, in funzione di criteri obiettivi relativi alla sostanza stessa degli atti impugnati.

96 Orbene, si deve rilevare che la Commissione non è riuscita a provare sotto qual profilo il Tribunale non avrebbe applicato correttamente la giurisprudenza citata supra al punto 94.

97 Infatti, se il Tribunale ha considerato necessario, ai punti 40-42 dell'ordinanza impugnata, affrontare la questione della competenza *ratione materiae* della Commissione e ha precisato che, già «per tale ragione», occorreva analizzare il contenuto degli atti controversi, resta il fatto che tale contenuto doveva comunque essere analizzato al fine di valutare la fondatezza dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

98 Non può essere quindi accolta la censura sollevata contro il punto 41 dell'ordinanza impugnata dalla Commissione, con cui quest'ultima contesta al Tribunale di aver valutato in modo parziale gli atti controversi.

99 Da quanto precede risulta che l'ottavo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

100 Poiché nessuno degli otto motivi invocati dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione può essere accolto, l'impugnazione deve essere respinta in toto.

Sulle spese

101 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è infondata la Corte statuisce sulle spese. A norma dell'articolo 138, paragrafo 2, del medesimo regolamento, applicabile al giudizio di impugnazione in forza degli articoli 184, paragrafo 1,

e 190, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Planet ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese del presente grado di giudizio.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**

Firme