Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

30 maggio 2024*

«Impugnazione – Strumento di assistenza preadesione – Sovvenzioni – Indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – Sanzioni amministrative – Esclusione dalle procedure di aggiudicazione degli appalti e di concessione delle sovvenzioni finanziate dal bilancio generale dell'Unione – Pubblicazione dell'esclusione sul sito Internet della Commissione europea – Proporzionalità delle sanzioni – Omessa menzione dell'assenza di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva»

Nella causa C-130/23 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 2 marzo 2023,

Vialto Consulting Kft., con sede in Budapest (Ungheria), rappresentata da S. Paliou e A. Skoulikis, dikigoroi,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da T. Adamopoulos, F. Behre e R. Pethke, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, J. Passer (relatore) e M.L. Arastey Sahún, giudici,

avvocato generale: A.M. Collins

cancelliere: 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

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione la Vialto Consulting Kft. (in prosieguo: la «Vialto») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 21 dicembre 2022, Vialto Consulting/Commissione (T-537/18; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:852), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione finale della Commissione europea, del 29 giugno 2018, con la quale quest'ultima l'ha esclusa per una durata di due anni dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, dalle procedure di concessione delle sovvenzioni, di erogazione degli strumenti finanziari (per i veicoli di investimento dedicati e gli intermediari finanziari), di attribuzione di premi disciplinate dal regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1), nonché dalle procedure di aggiudicazione disciplinate dal regolamento (UE) 2015/323 del Consiglio, del 2 marzo 2015, recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo (GU 2015, L 58, pag. 17), e ha ordinato la pubblicazione di tale esclusione sul suo sito Internet (in prosieguo: la «decisione controversa»), e, dall'altro, al risarcimento del danno che essa avrebbe subito a causa di tale decisione.

Contesto normativo

2 L'articolo 105 bis del regolamento n. 966/2012, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2015 (GU 2015, L 286, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 966/2012»), intitolato «Tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso l'individuazione dei rischi e l'imposizione di sanzioni amministrative», al paragrafo 1 così disponeva:

«Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione istituisce e gestisce un sistema di individuazione precoce e di esclusione.

Tale sistema mira a facilitare:

(...)

b) l'esclusione di un operatore economico che si trovi in una delle situazioni che danno luogo all'esclusione elencate all'articolo 106, paragrafo 1,

(...)».

3 Ai sensi dell'articolo 106 del regolamento n. 966/2012:

«1. L'amministrazione aggiudicatrice esclude un operatore economico dalla partecipazione alle procedure di appalto disciplinate dal presente regolamento se:

(...)

e) l'operatore economico ha mostrato significative carenze nell'ottemperare ai principali obblighi ai fini dell'esecuzione di un contratto finanziato dal bilancio, che hanno causato la cessazione anticipata del contratto o l'applicazione della clausola penale o altre penalità contrattuali o che sono state evidenziate in seguito a verifiche, audit o indagini svolti da un ordinatore, dall'[Ufficio europeo per la lotte antifrode (OLAF)] o dalla Corte dei conti;

(...)

2. In mancanza di una sentenza definitiva o, se del caso, di una decisione amministrativa definitiva nei casi di cui al paragrafo 1, lettere c), d) e f), o nel caso di cui al paragrafo 1, lettera e), l'amministrazione aggiudicatrice esclude l'operatore economico in base a una qualificazione giuridica preliminare delle condotte di cui a dette lettere, tenuto conto dei fatti accertati o di altre risultanze figuranti nella raccomandazione dell'istanza di cui all'articolo 108.

(...)

I fatti e le risultanze di cui al primo comma includono, in particolare:

a) fatti accertati nel contesto di audit o indagini svolti dalla Corte dei conti, dall'OLAF o dal servizio di revisione contabile interna, o di altre verifiche, audit o controlli effettuati sotto la responsabilità dell'ordinatore;

(...)

3. Le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice adottate a norma degli articoli da 106 a 108 o, se del caso, le raccomandazioni dell'istanza di cui all'articolo 108 sono emesse conformemente al principio di proporzionalità e tenendo conto, in particolare, della gravità della situazione, ivi compresa la sua incidenza sugli interessi finanziari e sull'immagine dell'Unione, del tempo trascorso dal verificarsi della condotta in questione, della sua durata e ricorrenza, dell'intenzione o del grado di negligenza, dell'entità limitata dell'importo interessato ai fini del paragrafo 1, lettera b), del presente articolo o di altre circostanze attenuanti, come il livello di collaborazione dell'operatore economico con la pertinente autorità competente e il suo contributo all'indagine riconosciuto dall'amministrazione aggiudicatrice o la comunicazione della situazione di esclusione per mezzo della dichiarazione di cui al paragrafo 10 del presente articolo.

(...)

16. Per rafforzare, se necessario, l'effetto deterrente dell'esclusione e/o della sanzione pecuniaria, la Commissione pubblica sul proprio sito internet, fatta salva la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, le seguenti informazioni relative all'esclusione e, se del caso, alla sanzione pecuniaria nei casi di cui al paragrafo 1, lettere c), d), e) e f), del presente articolo:

a) il nome dell'operatore economico in questione;

b) la situazione di esclusione con riferimento al paragrafo 1 del presente articolo;

c) la durata dell'esclusione e/o l'importo della sanzione pecuniaria.

Qualora la decisione sull'esclusione e/o la sanzione pecuniaria sia adottata in base alla qualificazione preliminare di cui al paragrafo 2 del presente articolo, la pubblicazione indica che

non vi è sentenza definitiva o, se del caso, decisione amministrativa definitiva. In tali casi, le informazioni relative a eventuali ricorsi, al loro stato e al loro esito come pure qualsiasi decisione riveduta dell'amministrazione aggiudicatrice sono pubblicate senza indugio. Qualora sia stata irrogata una sanzione pecuniaria, la pubblicazione indica altresì se la sanzione è stata pagata.

(...)

17. In nessuno dei seguenti casi possono essere pubblicate le informazioni di cui al paragrafo 16 del presente articolo:

(...)

b) qualora la pubblicazione arrechi un danno sproporzionato all'operatore economico in questione o sia altrimenti sproporzionata, in base ai criteri di proporzionalità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e all'importo della sanzione pecuniaria;

(...)».

4 Il considerando 21 del regolamento 2015/1929 enunciava quanto segue:

«È importante poter rafforzare l'effetto deterrente ottenuto dall'esclusione e dalla sanzione pecuniaria. A tale riguardo, l'effetto deterrente dovrebbe essere rafforzato dalla possibilità di pubblicare le informazioni relative all'esclusione e/o alla sanzione pecuniaria, nel pieno rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati stabiliti dal regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio [del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1),] e dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio [del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31)]. Ciò dovrebbe contribuire a far sì che la condotta in questione non si ripeta. Ai fini della certezza del diritto e conformemente al principio di proporzionalità, è opportuno specificare in quali situazioni la pubblicazione non dovrebbe aver luogo. Nella sua valutazione, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe tenere conto delle raccomandazioni dell'istanza. Nella misura in cui siano interessate persone fisiche, i dati personali dovrebbero essere pubblicati solo in casi eccezionali, giustificati dalla gravità della condotta o dalla sua incidenza sugli interessi finanziari dell'Unione».

Fatti

5 I fatti all'origine della controversia sono stati esposti dal Tribunale ai punti da 2 a 22 della sentenza impugnata e possono, ai fini del presente procedimento, essere sintetizzati come segue.

6 La ricorrente è una società di diritto ungherese che fornisce servizi di consulenza a imprese ed enti del settore privato e pubblico.

7 Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU 2006, L 210, pag. 82), l'Unione europea aiuta i paesi menzionati negli allegati I e II di tale regolamento, tra i quali figura la Repubblica di Turchia, ad allinearsi gradualmente con gli standard e le politiche dell'Unione,

compreso, se del caso, l'*acquis* dell'Unione, in prospettiva dell'adesione. L'articolo 10 del regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento [n. 1085/2006] (GU 2007, L 170, pag. 1), prevede, a titolo dei principi generali dell'attuazione dell'assistenza, che la Commissione affidi la gestione di determinate azioni al paese beneficiario, mantenendo la responsabilità globale finale dell'esecuzione del bilancio generale. La gestione decentrata riguarda perlomeno le gare d'appalto, l'aggiudicazione dei contratti e i pagamenti.

8 La Commissione ha concluso con la Repubblica di Turchia un accordo quadro che definisce in generale le norme di cooperazione relative all'assistenza IPA nonché una convenzione di finanziamento. La struttura operativa designata, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento n. 718/2007, era la Central Finance and Contracts Unit (CFCU). Uno dei progetti finanziati nell'ambito di tale convenzione era il progetto TR2010/0311.01 «Digitization of Land Parcel Identification System» («Digitalizzazione del sistema di identificazione delle parcelle agricole»). Quest'ultimo è stato finanziato per circa EUR 37 milioni e comprendeva tre componenti. La terza componente è stata eseguita nell'ambito di un appalto di servizi aggiudicato il 19 settembre 2014 tra la CFCU e un consorzio costituito da cinque partecipanti, tra cui la ricorrente, e coordinato dalla Agrotec SpA, mediante il contratto di prestazione di servizi recante il riferimento TR2010/0311.01-02/001.

9 Avviata un'indagine a causa di sospetti di corruzione o di frode commessi nell'ambito di tale progetto, sulla base dell'articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1), l'OLAF ha deciso di procedere a controlli nei locali della ricorrente.

10 In occasione di un controllo effettuato dal 12 al 14 aprile 2016, è stato rilevato che la ricorrente aveva rifiutato di fornire all'OLAF talune informazioni.

11 A seguito della chiusura dell'indagine dell'OLAF, la CFCU ha informato la Agrotec della conclusione di tale ufficio secondo cui la ricorrente aveva violato l'articolo 25 delle condizioni generali del contratto di prestazione di servizi di cui al punto 8 della presente sentenza. La CFCU ha altresì informato la Agrotec della sua decisione di escludere la ricorrente da tale contratto, in tutti i suoi aspetti, e di proseguire l'esecuzione di detto contratto. Di conseguenza, la CFCU ha chiesto alla Agrotec di porre fine senza indugio alle attività della ricorrente, a partire dall'11 novembre 2016, e di adottare le misure necessarie per escluderla dal consorzio, vale a dire redigendo un addendum al contratto in questione.

12 Con la decisione controversa, notificata alla ricorrente il 4 luglio 2018, la Commissione ha deciso la sua esclusione per una durata di due anni dalle procedure di aggiudicazione degli appalti, di concessione delle sovvenzioni e degli strumenti finanziari finanziati dal bilancio generale dell'Unione e dall'11º Fondo europeo di sviluppo, in forza del regolamento 2015/323, nonché la sua iscrizione per un periodo di due anni nel sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES), istituito dall'articolo 108, paragrafo 1, del regolamento n. 966/2012.

13 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, secondo il punto 77 della decisione controversa, l'esclusione era giustificata tenuto conto della gravità della situazione, derivante dal fatto che la Vialto aveva impedito all'OLAF di condurre la sua indagine e di verificare se le accuse di frode e/o corruzione fossero fondate e dalla prova della violazione da parte della Vialto, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento n. 966/2012, di uno dei suoi obblighi principali

nell'esecuzione del contratto, poiché essa aveva esplicitamente riconosciuto, nelle sue osservazioni all'istanza di cui all'articolo 108 del regolamento n. 966/2012, che stava negando all'OLAF l'accesso ai dati richiesti.

14 Inoltre, la Commissione ha deciso la pubblicazione della sanzione dell'esclusione sul suo sito Internet, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 16, del regolamento n. 966/2012. Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, secondo il punto 80 della decisione controversa, la misura della pubblicazione era giustificata dal fatto che la Vialto aveva impedito all'OLAF di condurre la sua indagine e che tale grave violazione degli obblighi contrattuali essenziali non aveva consentito la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 settembre 2018, la Vialto ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa nonché al risarcimento del danno materiale e morale da essa subito. A sostegno di tale ricorso, la Vialto ha dedotto cinque motivi.

16 Il primo motivo riguardava una violazione dell'obbligo di motivazione da parte della Commissione. Il secondo verteva sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU 1996, L 292, pag. 2). Il terzo motivo era fondato sulla violazione del diritto ad una buona amministrazione. Il quarto era fondato sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Infine, il quinto motivo verteva sulla violazione del principio di proporzionalità.

17 Il Tribunale ha respinto tutti questi motivi in quanto infondati. Di conseguenza, ha altresì respinto la domanda di risarcimento danni della Vialto, in quanto essa si basava sugli stessi illeciti fatti valere a sostegno della domanda di annullamento da esso respinta.

18 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha dunque respinto integralmente il ricorso.

Conclusioni delle parti

19 Con la sua impugnazione la Vialto chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata, e

– condannare la Commissione alle spese.

20 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere integralmente l'impugnazione in quanto manifestamente infondata e

– condannare la Vialto alle spese.

Sull'impugnazione

21 A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente deduce tre motivi vertenti, i primi due, su errori di diritto e su uno snaturamento dei fatti nell'analisi, da parte del Tribunale, dell'esistenza di una violazione del principio di proporzionalità e, il terzo, su un errore di diritto relativo al rigetto della domanda di risarcimento danni.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

22 Con il suo primo motivo la Vialto contesta al Tribunale di essere incorso, ai punti 160, 164, 175, 177 e 182 della sentenza impugnata, in un errore di diritto nel considerare che la misura di pubblicazione dell'esclusione al finanziamento dell'Unione sul sito Internet della Commissione era adeguata al conseguimento dell'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

23 In particolare, da un lato, la Vialto allega che il Tribunale è incorso in un errore decidendo che tale misura rispettava il principio di proporzionalità nonostante l'assenza di una motivazione specifica e distinta rispetto alla motivazione che giustificava la sanzione dell'esclusione, vale a dire la gravità dell'inadempimento commesso. Pur avendo riconosciuto che la misura della pubblicazione doveva essere oggetto di un'analisi di proporzionalità indipendente da quella condotta per la sanzione dell'esclusione, il Tribunale non avrebbe tenuto conto del fatto che la motivazione della Commissione che accompagnava la decisione relativa alla misura di pubblicazione dell'esclusione non fosse diversa dalla motivazione relativa alla sanzione dell'esclusione e non fosse specifica.

24 Inoltre, la Vialto contesta l'adeguatezza della misura della pubblicazione per conseguire l'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Una tale pubblicazione sul sito Internet della Commissione non beneficerebbe affatto gli interessi finanziari dell'Unione, ma avrebbe l'unica funzione di dissuadere i terzi che contraggono con la Commissione da un'eventuale violazione delle norme.

25 Infine, la Vialto contesta la motivazione della sentenza impugnata contenuta al punto 182 di quest'ultima, in cui il Tribunale ha concluso, per quanto riguarda la misura della pubblicazione, che nulla consentiva di ritenere che essa violasse il principio di proporzionalità per il solo motivo di mirare a tutelare il medesimo obiettivo legittimo. Tale valutazione non sarebbe motivata e il fatto che tanto la sanzione dell'esclusione quanto la misura della pubblicazione siano idonee a perseguire lo stesso obiettivo legittimo generale non renderebbe la misura della pubblicazione automaticamente conforme al principio di proporzionalità.

26 Dall'altro lato, la Vialto allega che il Tribunale ha snaturato i fatti quanto all'individuazione degli elementi che giustificavano, uno per uno, la sanzione della esclusione e la misura della pubblicazione. In particolare, il Tribunale avrebbe ammesso, al punto 175 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non aveva operato una rigorosa distinzione tra gli elementi che giustificavano la sanzione dell'esclusione e quelli che giustificavano la misura della pubblicazione, prima di considerare che ciò non comportava necessariamente confusione tra le due motivazioni sottostanti tali misure, tale da ledere il principio di proporzionalità. Orbene, dai punti 77 e 80 della decisione controversa risulterebbe che le due motivazioni erano identiche. Il controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità e del requisito previsto all'articolo 106, paragrafo 16, del regolamento n. 966/2012 renderebbe necessaria

l'individuazione della motivazione che consente di giustificare, oltre all'esclusione dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, l'adozione della misura supplementare della pubblicazione.

27 La Commissione chiede il rigetto del primo motivo in quanto manifestamente infondato.

Giudizio della Corte

28 In primo luogo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 16, del regolamento n. 966/2012, qualora risulti necessario rafforzare l'effetto dissuasivo dell'esclusione e/o della sanzione pecuniaria, la Commissione, fatta salva la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice, pubblica sul suo sito Internet le informazioni relative all'esclusione e, se del caso, alla sanzione pecuniaria.

29 Occorre constatare che dal tenore letterale di tale disposizione risulta chiaramente che la sanzione dell'esclusione e la misura della pubblicazione sono due misure distinte e che la Commissione può adottare la misura della pubblicazione qualora lo ritenga necessario per rafforzare l'effetto dissuasivo della sanzione dell'esclusione di un operatore economico dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

30 Tale interpretazione è confermata dal considerando 21 del regolamento 2015/1929, dal quale risulta, in sostanza, che l'intenzione del legislatore dell'Unione è stata di rafforzare l'effetto dissuasivo della sanzione dell'esclusione e della sanzione pecuniaria prevedendo la possibilità di pubblicare le informazioni relative all'esclusione, in quanto una siffatta misura può contribuire a far sì che la condotta in questione non si ripeta.

31 Il Tribunale ha quindi giustamente considerato, in sostanza, al punto 171 della sentenza impugnata, che queste due misure, sebbene non equivalenti nei loro effetti, poiché la sanzione dell'esclusione è principalmente punitiva, mentre la misura della pubblicazione persegue piuttosto un obiettivo di dissuasione e di prevenzione, restano nondimeno complementari in quanto dirette entrambe verso lo stesso obiettivo di indurre tutti gli interessati a rinunciare ad un'eventuale violazione delle norme.

32 In secondo luogo, per quanto riguarda la censura vertente sull'assenza di una motivazione specifica e distinta che giustifichi la misura della pubblicazione rispetto alla motivazione che giustifica la sanzione dell'esclusione, occorre ricordare che l'obbligo di motivazione incombente alle istituzioni implica, secondo una giurisprudenza consolidata, che, conformemente all'articolo 296, secondo comma, TFUE, l'istituzione interessata faccia apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico sotteso all'atto da essa adottato, in modo da consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato al fine di far valere i loro diritti e, dall'altro, al giudice di esercitare il proprio controllo (v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissione, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

33 Come giustamente ricordato dal Tribunale al punto 64 della sentenza impugnata, la motivazione non deve essere necessariamente esaustiva, purché sia sufficiente, come nel caso in cui l'istituzione interessata esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'economia della decisione (v., in tal senso, sentenze del 1º luglio 2008, Chronopost

e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 96, nonché del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 169).

34 Nel caso di specie, dal punto 80 della decisione controversa risulta che la pubblicazione era giustificata dal fatto che la Vialto aveva impedito all'OLAF di condurre la sua indagine e che tale grave violazione degli obblighi contrattuali essenziali aveva pregiudicato la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

35 Come indicato dal Tribunale al punto 175 della sentenza impugnata, tale punto della decisione espone chiaramente in che modo la misura della pubblicazione appare giustificata. Il Tribunale ha quindi potuto validamente decidere che il fatto che la decisione controversa non avesse distinto rigorosamente gli elementi che giustificavano la sanzione dell'esclusione da quelli che giustificavano la misura della pubblicazione non era, di per sé, sufficiente per ritenere che vi fosse stata confusione tra le due motivazioni sottostanti tali misure, tale da ledere il principio di proporzionalità.

36 In terzo luogo, la Vialto fa altresì valere l'esistenza di una contraddizione tra i punti 175 e 173 della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale ha precisato, in quest'ultimo punto, che la misura della pubblicazione doveva essere oggetto di un'analisi di proporzionalità indipendente da quella condotta per la sanzione dell'esclusione, anche se i fatti all'origine di queste due misure potevano essere comuni e studiati contemporaneamente.

37 A tal riguardo, occorre ricordare, al pari del Tribunale al punto 172 della sentenza impugnata, che l'articolo 106, paragrafo 17, lettera b), del regolamento n. 966/2012 dispone che «[non] possono essere pubblicate le informazioni di cui al paragrafo 16 del presente articolo (…) qualora la pubblicazione arrechi un danno sproporzionato all'operatore economico in questione o sia altrimenti sproporzionata, in base ai criteri di proporzionalità di cui al paragrafo 3 del presente articolo».

38 Orbene, i criteri di proporzionalità enunciati all'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento n. 966/2012 riguardano le decisioni di esclusione e/o di sanzione pecuniaria.

39 Non risulta pertanto dall'articolo 106, paragrafo 17, lettera b), del regolamento n. 966/2012 che l'analisi della proporzionalità della misura della pubblicazione debba necessariamente vertere su elementi diversi da quelli presi in considerazione ai fini dell'analisi relativa alla proporzionalità della sanzione dell'esclusione. Al contrario, tale disposizione rinvia, ai fini dell'analisi della proporzionalità della misura della pubblicazione, proprio ai criteri di proporzionalità relativi alla sanzione dell'esclusione. Pertanto, il semplice fatto che sono, in sostanza, le stesse e identiche ragioni ad essere invocate per giustificare i due tipi di misure non costituisce, di per sé, una violazione del principio di proporzionalità, sempreché ciascuna di tali misure sia oggetto, come nel caso di specie, di una giustificazione.

40 In quarto luogo, per quanto riguarda l'adeguatezza della misura della pubblicazione per conseguire l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, si deve rilevare che l'articolo 105 bis del regolamento n. 966/2012 enuncia, al paragrafo 1, che, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione istituisce e gestisce un sistema di individuazione precoce e di esclusione. L'obiettivo di tale sistema è segnatamente quello di facilitare l'esclusione di un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di esclusione elencate all'articolo 106, paragrafo 1, di detto regolamento.

41 È vero che dalla formulazione dell'articolo 105 bis del regolamento n. 966/2012 risulta che la sanzione dell'esclusione mira a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, senza che tale disposizione faccia riferimento alla misura della pubblicazione come a una misura che persegue il medesimo obiettivo.

42 Tuttavia, occorre ricordare, come risulta dal punto 31 della presente sentenza, che questi due tipi di misure sono complementari. Inoltre, e soprattutto, il rafforzamento dell'effetto dissuasivo della sanzione dell'esclusione e della sanzione pecuniaria mediante la pubblicazione delle informazioni relative all'esclusione persegue ugualmente, a termine, l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Infatti, una tale misura di pubblicazione, nel mirare a che gli operatori economici non violino i loro obblighi nell'esecuzione degli appalti finanziati dal bilancio dell'Unione, contribuisce manifestamente al perseguimento dell'obiettivo di tutela degli interessi finanziari di quest'ultima.

43 Pertanto, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto concludendo per l'adeguatezza della misura della pubblicazione ai fini del conseguimento dell'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

44 In quinto luogo, la Vialto allega che il Tribunale ha snaturato i fatti quanto all'individuazione degli elementi giustificanti, separatamente, la sanzione dell'esclusione e la misura della pubblicazione, riconoscendo, al punto 175 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non aveva operato una distinzione tra gli elementi a sostegno della sanzione dell'esclusione, da un lato, e della misura della pubblicazione, dall'altro, per giungere alla conclusione che ciò non comportava necessariamente confusione tra le due motivazioni sottostanti tali misure, tale da ledere il principio di proporzionalità.

45 A tal riguardo occorre ricordare che dal punto 39 della presente sentenza risulta che il Tribunale ha correttamente concluso, al punto 175 della sentenza impugnata, che il fatto che la decisione controversa non abbia operato una rigorosa distinzione tra gli elementi che giustificavano l'esclusione e quelli che giustificavano la pubblicazione non è, di per sé, sufficiente per ritenere che vi sia stata confusione tra le due motivazioni sottostanti tali misure, tale da violare il principio di proporzionalità.

46 Di conseguenza, nella misura in cui la censura relativa allo snaturamento non è idonea a rimettere in discussione la fondatezza della sentenza impugnata, si deve constatare che tale argomento è inconferente.

47 Dall'insieme di tali elementi risulta che occorre respingere il primo motivo in quanto, in parte, infondato e, in parte, inconferente.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

48 Con il suo secondo motivo la Vialto fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ai punti da 183 a 186 della sentenza impugnata considerando che l'assenza di precisazioni quanto all'inesistenza di una sentenza o di una decisione amministrativa definitive che la riguardavano, nella pubblicazione dell'esclusione sul sito Internet della Commissione, era conforme ai requisiti posti dall'articolo 106, paragrafo 16, secondo comma, del regolamento n. 966/2012.

49 In primo luogo, non indicare, in tale pubblicazione, l'assenza di una sentenza o di una decisione amministrativa definitive costituirebbe una violazione di una forma sostanziale. Si tratterebbe infatti, per una tale indicazione, di un requisito chiaro e incondizionato finalizzato ad informare i terzi, i quali sarebbero indotti in errore in caso di sua inottemperanza. Pertanto, il Tribunale avrebbe erroneamente statuito che la violazione di tale forma non aveva avuto effetti pregiudizievoli sulla situazione giuridica e materiale della Vialto.

50 In secondo luogo, la Vialto contesta l'applicazione per analogia, al punto 183 della sentenza impugnata, della sentenza dell'11 settembre 2014, Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Consiglio (T-443/11, EU:T:2014:774, punto 98), vertente sulla violazione di una norma relativa alla consultazione di un comitato.

51 In terzo luogo, la constatazione da parte del Tribunale, al punto 185 della sentenza impugnata, che il 24 ottobre 2018 la Commissione ha rimediato all'omissione di cui al punto 49 della presente sentenza non dovrebbe essere un elemento determinante nella sua valutazione relativa all'esistenza di una violazione della disposizione di cui trattasi. La legittimità dell'atto dell'Unione dovrebbe essere esaminata alla luce degli elementi materiali e giuridici esistenti al momento della sua adozione.

52 La Commissione chiede il rigetto del secondo motivo in quanto manifestamente infondato.

Giudizio della Corte

53 L'articolo 106, paragrafo 16, secondo comma, del regolamento n. 966/2012 richiede, in sostanza, che la pubblicazione della notizia della sanzione dell'esclusione indichi se non è stata emessa una sentenza definitiva o una decisione amministrativa definitiva nei confronti dell'operatore economico interessato. In tali casi, devono essere pubblicate altresì le informazioni relative a eventuali ricorsi, al loro stato e al loro esito, come pure qualsiasi decisione riveduta dell'amministrazione aggiudicatrice.

54 La Vialto allega che l'assenza di tale indicazione viola una forma sostanziale e ha avuto l'effetto di pregiudicare la sua situazione giuridica e materiale.

55 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'inosservanza delle norme procedurali relative all'adozione di un atto lesivo costituisce una violazione delle forme sostanziali e, se, nell'esaminare l'atto di cui trattasi, il giudice dell'Unione accerta che quest'ultimo non sia stato regolarmente adottato, deve trarre le conseguenze derivanti dalla violazione di una forma sostanziale e, quindi, annullare l'atto affetto da tale vizio (sentenza del 20 settembre 2017, Tilly-Sebco/Commissione, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punto 115 e giurisprudenza citata).

56 A tal riguardo occorre constatare che l'omessa indicazione, nella pubblicazione sul sito Internet della Commissione, del fatto che la Vialto non è stata oggetto di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva non ha alcuna relazione con il procedimento di adozione della decisione di pubblicazione dell'esclusione da parte della Commissione, ma costituisce un fatto successivo all'adozione di tale decisione.

57 Nel caso di specie, l'oggetto del ricorso di annullamento non è la misura della pubblicazione in quanto tale, bensì la decisione controversa. Quest'ultima prevede espressamente, all'articolo 2, che la pubblicazione indichi l'assenza di una sentenza definitiva. La suddetta decisione non è quindi viziata da alcuna illegittimità e non vi è alcun errore nell'adozione della decisione controversa.

58 Di conseguenza, il Tribunale ha correttamente dichiarato, al punto 184 della sentenza impugnata, che non si può ritenere che tale omessa indicazione abbia pregiudicato la situazione giuridica e materiale della Vialto, e che essa non costituiva una violazione di forma sostanziale. Infatti, l'assenza di tale indicazione non può incidere sulla legittimità della decisione di pubblicazione dell'esclusione.

59 Per quanto riguarda la rettifica successiva dell'omissione da parte della Commissione, dalla sentenza impugnata risulta che la parte della motivazione di cui al punto 185 della sentenza impugnata, introdotta dall'avverbio «inoltre», riveste un carattere ultroneo rispetto alla constatazione di cui al punto 184 di tale sentenza.

60 Occorre, pertanto, respingere in quanto inconferente la censura vertente sull'esistenza di una rettifica successiva all'adozione della decisione controversa.

61 Di conseguenza, occorre respingere il secondo motivo in quanto, in parte, infondato e, in parte, inconferente.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

62 Con il suo terzo motivo la Vialto allega che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando, ai punti da 194 a 196 della sentenza impugnata, che la condizione relativa all'illegittimità del comportamento contestato alla Commissione non era soddisfatta. Gli errori di diritto che viziano la sentenza impugnata, come esposti nel primo e nel secondo motivo dell'impugnazione, dimostrerebbero l'esistenza di un comportamento illegittimo della Commissione, il che dovrebbe comportare l'annullamento dei punti 195 e 196 della sentenza impugnata che hanno respinto la domanda di risarcimento danni.

63 La Commissione conclude per il rigetto del terzo motivo d'impugnazione in quanto manifestamente infondato.

Giudizio della Corte

64 Poiché il terzo motivo può essere dichiarato fondato solo se il primo e il secondo motivo fossero stati dichiarati fondati, *quod non est*, occorre respingere tale terzo motivo e, pertanto, l'impugnazione nel suo insieme.

Sulle spese

65 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

66 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del suo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

67 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Vialto è rimasta soccombente, quest'ultima deve essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.

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

1) **L'impugnazione è respinta.**

2) **La Vialto Consulting Kft. è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme