SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

17 aprile 2008 *

Nella causa T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), con sede in Bologna, rappresentato inizialmente dagli avv.ti N. Amadei e C. Turk, successivamente dagli avv.ti Amadei e P. Manzini,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra E. Montaguti e dal sig. F. Dintilhac, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione (delegazione nella Repubblica di Guinea) 21 aprile 2004, inviata mediante lettera raccomandata alla ricorrente, con cui veniva intimato alla medesima di versare la somma di franchi guineani (GNF) 959 543 835 (pari a EUR 397 126,02),

* Lingua processuale: l'italiano.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dai sigg. V. Vadapalas, facente funzione di presidente, E. Moavero Milanesi e N. Wahl, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 giugno 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è stato istituito ai fini del finanziamento della cooperazione con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dapprima mediante un allegato al Trattato CEE e, successivamente, mediante accordi interni degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio. Fino ad oggi vi sono stati nove FES in ordine successivo, ciascuno della durata di cinque anni, corrispondenti, per quanto attiene agli ultimi otto, alla durata dei singoli accordi e convenzioni con cui la Comunità europea e i suoi Stati membri hanno istituito tale partenariato speciale con gli Stati ACP. Il FES non rientra nel bilancio generale delle Comunità europee, il che spiega la necessità di adottare regolamenti finanziari specifici ai fini della sua esecuzione e di istituire, in particolare, una funzione di contabile ad hoc.

2 Il principio sancito all'art. 133, n. 2, del regolamento finanziario 27 marzo 2003 applicabile al nono FES (GU L 83, pag. 1; in prosieguo: il «nono regolamento FES») è che gli impegni di spesa relativi ai FES precedenti, effettuati prima dell'entrata in vigore dell'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati ACP, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, concluso a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 317, pag. 3), cosiddetto «accordo di Cotonou», continuano ad essere eseguiti sulla base delle norme pertinenti per tali FES, eccezion fatta per quanto riguarda la funzione del controllore finanziario, il rendimento dei conti e la procedura per la richiesta dei contributi, ai quali si applicano le disposizioni del nono regolamento FES.

3 I contratti finanziati sulla base del sesto e settimo FES sono disciplinati dalle corrispondenti disposizioni, vale a dire la terza convenzione ACP-CEE, sottoscritta a Lomé l'8 dicembre 1984 (GU 1986, L 86, pag. 3), e la quarta convenzione ACP-CEE, sottoscritta a Lomé il 15 dicembre 1989 (GU 1991, L 229, pag. 3), dette rispettivamente «convenzione di Lomé III» e «convenzione di Lomé IV», che costituiscono gli accordi interni istitutivi del sesto e settimo FES nonché, in linea di principio, considerato che i corrispondenti impegni di spesa sono anteriori all'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou, il regolamento finanziario 11 novembre 1986, 86/548/CEE, applicabile al sesto FES (GU L 325, pag. 42), nonché il regolamento finanziario 29 luglio 1991, 91/491/CEE, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della convenzione di Lomé IV (GU L 266, pag. 1). Tuttavia, gli artt. 15 e 16 del regolamento 86/548 e del regolamento 91/491, concernenti la riscossione dei crediti, richiedevano l'intervento del controllore finanziario, figura non più prevista nel nono FES né, in quanto tale, all'interno della struttura organizzativa della Commissione. Conseguentemente, anche per la riscossione dei crediti connessi agli stanziamenti del FES precedenti l'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou, la Commissione segue le disposizioni del nono regolamento FES, in applicazione dell'art. 133, n. 2, del medesimo.

4 L'art. 311 della convenzione di Lomé IV prevede che la Commissione designi l'ordinatore principale, responsabile della gestione delle risorse del FES, il quale, a tale titolo, in primo luogo, impegna, liquida le spese ed emette gli ordinativi di pagamento, tenendo la contabilità degli impegni e degli ordinativi, in secondo luogo, controlla il

rispetto delle decisioni di finanziamento e, infine, adotta in stretta collaborazione con l'ordinatore nazionale le decisioni relative agli impegni e le misure finanziarie che si rivelino necessarie per garantire, sotto il profilo economico e tecnico, la corretta esecuzione delle azioni approvate.

5 L'art. 317 della convenzione di Lomé IV definisce le funzioni del delegato, vale a dire del capo della delegazione della Commissione nello Stato ACP, il quale, in stretta cooperazione con l'ordinatore nazionale, approva, segnatamente, i contratti e i preventivi in caso di esecuzione in economia, le clausole aggiuntive e le autorizzazioni di pagamento accordate dall'ordinatore nazionale, si accerta che i progetti e programmi finanziati con le risorse del FES gestite dalla Commissione siano eseguiti correttamente dal punto di vista finanziario e tecnico, coopera con le autorità nazionali dello Stato ACP in cui rappresenta la Commissione valutando regolarmente le azioni, intrattiene contatti stretti e continui con l'ordinatore nazionale per analizzare e risolvere i problemi specifici incontrati nell'attuazione della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo e, in particolare, verifica ad intervalli regolari che le azioni progrediscano al ritmo fissato nelle previsioni di calendario figuranti nella decisione di finanziamento.

6 Ove risulti l'esecuzione di pagamenti non dovuti, gli importi corrispondenti devono essere recuperati dall'ordinatore nazionale, in quanto parte contraente.

7 L'art. 23 del nono regolamento FES così recita:

«L'ordinatore principale che venga a conoscenza di problemi nello svolgimento delle procedure relative alla gestione delle risorse del FES prende con l'ordinatore nazionale o regionale tutti i contatti necessari per rimediare alla situazione ed adotta le misure necessarie compresa, qualora l'ordinatore nazionale o regionale non svolga o

non sia in grado di svolgere i compiti affidatigli dall'accordo ACP-CE, la sostituzione temporanea da parte dell'ordinatore principale. In quest'ultimo caso, la Commissione può ottenere una compensazione finanziaria per l'onere amministrativo supplementare a carico delle risorse assegnate allo Stato ACP in questione.

Qualsiasi misura adottata dall'ordinatore principale a titolo del primo comma è adottata in nome e per conto dell'ordinatore nazionale o regionale interessato».

8 Le norme relative alla riscossione dei crediti della Commissione sono contenute negli artt. 43-47 del nono regolamento FES.

9 L'art. 43 del detto regolamento così dispone:

«1. Gli importi indebitamente pagati sono ricuperati.

2. La Commissione determina le condizioni alle quali sono dovuti alla Comunità interessi di mora».

10 A termini del successivo art. 44:

«Emissione degli ordini di riscossione

1. L'emissione dell'ordine di riscossione è l'atto con il quale l'ordinatore competente impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato.

2. Fatte salve le responsabilità degli Stati ACP o degli PTOM, la Commissione può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati con una decisione che costituisce titolo esecutivo alle stesse condizioni di cui all'articolo 256 [CE]».

11 Ai sensi del successivo art. 45:

«Ogni credito verificato come certo, liquido ed esigibile nell'ambito dell'esecuzione delle risorse del FES, è accertato da un ordine di riscossione dell'ordinatore competente, trasmesso al contabile unitamente ad una nota di addebito dell'ordinatore competente indirizzata al debitore. L'ordine di riscossione è accompagnato dai documenti giustificativi che attestano i diritti accertati. Nell'emettere l'ordine di riscossione, l'ordinatore competente verifica:

a) l'esattezza dell'imputazione contabile;

b) la regolarità e la conformità dell'ordine di riscossione alle disposizioni pertinenti;

c) la regolarità dei documenti giustificativi;

d) l'esattezza della designazione del debitore;

e) la data di scadenza;

f) la conformità con il principio della sana gestione finanziaria di cui all'articolo 4;

g) l'esattezza dell'importo da riscuotere e della valuta di riscossione.

Gli ordini di riscossione sono registrati dal contabile».

12 Il successivo art. 46 così recita:

«Riscossione

1. Il contabile prende a carico gli ordini di riscossione dei crediti debitamente stabiliti dall'ordinatore competente. È tenuto ad assicurare, alle scadenze previste negli ordini di riscossione, il versamento delle entrate del FES e vigilare sulla salvaguardia dei pertinenti diritti delle Comunità.

2. Se, alla scadenza prevista nell'ordine di riscossione, il recupero effettivo non ha avuto luogo, il contabile ne informa l'ordinatore competente ed avvia senza indugio la procedura di recupero, con qualsiasi mezzo legale, se necessario anche mediante compensazione. Se ciò non è possibile, il contabile ricorre all'esecuzione forzata conformemente all'articolo 44, paragrafo 2, o tramite vie legali.

3. Il contabile procede al recupero mediante compensazione e a debita concorrenza dei crediti del FES o delle Comunità, se il debitore è titolare di un credito certo, liquido ed esigibile nei confronti del FES o delle Comunità.

(…)».

13 A termini del successivo art. 47:

«1. Quando l'ordinatore competente intenda rinunciare al recupero di un credito accertato, si assicura che la rinuncia sia regolare e conforme al principio della sana gestione finanziaria e della proporzionalità secondo le procedure e conformemente ai criteri preventivamente stabiliti dalla Commissione. La decisione di rinuncia deve essere motivata. L'ordinatore può delegarne l'assunzione solo come definito dalla Commissione nelle modalità di cui al paragrafo 2.

2. Le modalità d'esecuzione del regolamento finanziario generale si applicano, in quanto compatibili, ai fini dell'attuazione del presente articolo».

Fatti all'origine della controversia

14 L'organizzazione non governativa (ONG) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (in prosieguo: la «ricorrente»), con sede in Italia, è attiva in Guinea dal 1987 dove svolge azioni di cooperazione internazionale in materia sanitaria, inizialmente tramite finanziamenti del Ministero degli Affari esteri italiano, successivamente con finanziamenti comunitari.

15 Sino al 1997 le sue attività hanno riguardato le infrastrutture e le attrezzature ospedaliere. Successivamente, le dette attività si sono estese all'assistenza tecnica nel settore della pianificazione e della gestione.

16 Per la realizzazione di tali opere, nell'ambito dei progetti finanziati dalla Comunità, la ricorrente ha concluso con la Repubblica di Guinea protocolli di accordo e contratti di prestazione di servizi, convalidati dal delegato della Commissione in Guinea e fondati sulle convenzioni di finanziamento nn. 5169/GUI e 4205/GUI nonché su un contratto di finanziamento che prevedeva la creazione di un conto di reimpiego Sysmin.

17 In data 14 giugno 1993 veniva conclusa, tra la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione, e la Repubblica di Guinea, nell'ambito della convenzione Lomé IV, la convenzione di finanziamento n. 5169/GUI avente ad oggetto il miglioramento delle condizioni di vita nel detto paese sulla base di un finanziamento eseguito con risorse del settimo FES. Il costo totale di tale finanziamento ammontava a ECU 30 milioni, che dovevano essere coperti, per due terzi, mediante risorse del programma indicativo nazionale della convenzione Lomé IV e, per un terzo, mediante fondi di contropartita istituiti dal programma generale di importazione.

18 Tale convenzione prevedeva la ristrutturazione e il sostegno delle strutture sanitarie guineane con il concorso di sei ONG, tra le quali la ricorrente, operanti a fianco dei servizi sanitari pubblici, tramite appalti pubblici di servizi.

19 Il programma generale di importazione era oggetto della convenzione di finanziamento n. 4205/GUI, sottoscritta il 30 dicembre 1988, tra la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione, e la Repubblica di Guinea, destinata

a farsi carico del valore «cost, insurance, freight» (CIF) in divise convertibili delle merci importate. Tale convenzione, che prevedeva espressamente l'utilizzo dei fondi di contropartita a beneficio del settore sanitario, implicava la costituzione di fondi di contropartita in franchi guineani in seguito ad acquisti effettuati nel settore privato e in quello pubblico.

20 Il 1° febbraio 1990 la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione, e la Repubblica di Guinea stipulavano un contratto di finanziamento che prevedeva la creazione di un conto di reimpiego «Sistema di stabilizzazione di proventi di esportazione di prodotti minerari (Sysmin)» presso la Banca centrale della Repubblica di Guinea. A seguito di tale contratto, veniva firmato un protocollo di accordo intitolato «Fondi di reimpiego/CEE n. 02/96» concluso tra la ricorrente e la Repubblica di Guinea e avente ad oggetto la definizione di dettagli tecnici, amministrativi e finanziari dell'intervento della ricorrente stessa, finanziato con fondi di reimpiego, a sostegno del settore sanitario nel distretto di Fria (Guinea).

21 I contratti conclusi dalla ricorrente nell'ambito dei progetti finanziati con fondi FES rientrano, in caso di controversia, nella procedura prevista dal «Regolamento di procedura di conciliazione e d'arbitrato per gli appalti finanziati dal FES» contenuto nell'allegato V della decisione del Consiglio dei Ministri ACP-CEE 29 marzo 1990, n. 3/90, relativa all'adozione ed all'applicazione delle norme generali, dei capitolati generali d'oneri e delle regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato degli appalti pubblici di opere, forniture e servizi finanziati dal FES (GU L 382, pag. 1).

22 Da un controllo effettuato alla fine del 1998 dal Ministro della Cooperazione guineano, ordinatore nazionale del FES (in prosieguo: l'«ordinatore nazionale»), emergevano disfunzioni nell'operato della ricorrente riguardo a contratti finanziati da risorse del sesto e settimo FES (in prosieguo: i «contratti di cui trattasi»), che si traducevano in un limitato tasso di esecuzione, un'insufficiente capacità tecnica, un basso livello di capacità organizzative e finanziarie e mancanza di trasparenza.

23 A seguito di tale accertamento l'ordinatore nazionale incaricava una società di revisione di effettuare una verifica contabile e finanziaria dei progetti in Guinea nei quali era coinvolta la ricorrente.

24 In data 30 marzo 2000, a seguito della relazione di verifica contabile, l'ordinatore nazionale inviava alla ricorrente una lettera di messa in mora, nella quale le si chiedeva non solo di rimediare alle irregolarità accertate nei singoli progetti sotto il profilo della gestione contabile e del personale, bensì parimenti di restituire l'importo di GNF 261 181 309 a titolo dei saldi di tesoreria in tutti i progetti finanziati mediante fondi di contropartita, oltre ad altri importi non sufficientemente giustificati, indicati nella verifica contabile, ma non quantificati nella lettera di messa in mora, secondo un piano di rientro da concordarsi.

25 Il 14 aprile 2000 la ricorrente rispondeva alla lettera di messa in mora, fornendo chiarimenti alla luce dei quali l'ordinatore nazionale chiedeva alla stessa società di revisione di procedere ad una verifica contabile complementare al fine di tener conto delle risposte fornite dalla ricorrente alla detta lettera di messa in mora.

26 Il 13 agosto 2000, su richiesta dell'ordinatore nazionale, la società di revisione redigeva un progetto di relazione di verifica contabile complementare, in cui concludeva per una riduzione del debito della ricorrente da GNF 1 510 307 148 a GNF 1 085 836 676 per quanto riguarda l'ammontare complessivo delle spese non giustificate da idonea documentazione probatoria e delle spese non ammissibili.

27 Secondo la Commissione, ciò spiegherebbe il motivo per cui l'ordinatore nazionale non ha utilizzato la garanzia bancaria di cui era in possesso e che giungeva a scadenza il 15 settembre 2000.

28 Il 21 marzo 2001, a seguito di successivi controlli, la stessa società di revisione predisponeva una relazione complementare, in cui il debito della ricorrente veniva ulteriormente ridotto a GNF 1 006 740 345 per effetto del riconoscimento di spese giustificate per l'importo di GNF 79 096 331.

29 Con lettera 31 luglio 2001, a seguito di nuova messa in mora inviata dall'ordinatore nazionale, la ricorrente, ritenendo che il proprio debito si limitasse a GNF 44 278 586, reiterava le proprie contestazioni nei confronti delle conclusioni contenute nella detta relazione, sebbene in quest'ultima si tenesse già conto delle osservazioni da essa formulate, rendendo così impossibile una composizione amichevole della controversia.

30 A decorrere dall'estate del 2001, i contatti tra la ricorrente, le autorità guineane e la Commissione si riducevano. La ricorrente si lamentava di non aver avuto accesso alla nuova relazione di verifica contabile elaborata nel 2002 dalla stessa società di revisione.

31 Con lettera 24 luglio 2003, inviata alla ricorrente, la Commissione lamentava di non riuscire a convincere l'ordinatore nazionale a prendere una posizione ufficiale in merito al seguito da dare alla controversia, in quanto quest'ultimo riteneva che il ricorso alle vie giurisdizionali dovesse costituire solamente l'ultima opzione.

32 Il 24 settembre 2003 si è svolta a Bruxelles una riunione tra la ricorrente e la Commissione ai fini di una composizione della controversia, senza che per altro venisse raggiunta alcuna soluzione.

33 Con lettera 24 marzo 2004, pervenuta alla ricorrente solo il 26 aprile seguente, il capo della delegazione della Commissione in Guinea informava la ricorrente in merito alla prossima emissione di un ordine di riscossione.

34 Il 21 aprile 2004, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, il cui plico conteneva parimenti la lettera 24 marzo 2004, entrambe ricevute quindi dalla ricorrente il 26 aprile seguente, il capo della delegazione della Commissione in Guinea trasmetteva alla ricorrente medesima una nota di addebito per l'importo di GNF 959 543 835 (pari a EUR 397 126,02) (in prosieguo: l'«atto impugnato»), con scadenza fissata al 25 maggio 2004.

35 Poiché la ricorrente chiedeva chiarimenti quanto al contenuto dell'atto impugnato, il capo della delegazione della Commissione in Guinea rispondeva con lettera 18 maggio 2004, allegando alla propria risposta l'ultima relazione di revisione complementare del 27 marzo 2002 e facendo presente che quest'ultima relazione non modificava, quanto al merito, gli accertamenti effettuati nella prima relazione, eccezion fatta per la riduzione dell'importo delle spese dichiarate inammissibili, ridotte a GNF 988 314 134.

36 A fronte del silenzio della ricorrente, il contabile del FES inviava alla medesima un sollecito con lettera 2 luglio 2004, invitandola a saldare la somma pari a GNF 959 543 835 entro e non oltre il 23 luglio 2004.

37 Il 4 agosto 2004, quando la ricorrente aveva già proposto il presente ricorso, la Commissione le trasmetteva un secondo sollecito invitandola nuovamente a versare la somma indicata nell'atto impugnato, entro e non oltre il 6 settembre 2004.

38 Il 9 giugno 2005, a fronte del mancato pagamento da parte della ricorrente della somma indicata nell'atto impugnato, la Commissione le inviava una lettera di messa in mora.

39 Il 20 giugno 2005 la ricorrente rispondeva alla lettera di messa in mora ritenendo che occorresse attendere l'esito del presente ricorso.

Procedimento e conclusioni delle parti

40 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 giugno 2004 la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

41 Con separato atto, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 settembre 2004, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale. La ricorrente ha presentato le proprie osservazioni in merito all'eccezione il 25 ottobre 2004.

42 Con ordinanza 22 settembre 2005 il Tribunale ha deciso di riunire al merito la decisione sull'eccezione di irricevibilità, riservandosi sulle spese.

43 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

44 All'udienza del 6 giugno 2007 sono state sentite le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale.

45 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— rigettare l'eccezione di irricevibilità;

— annullare l'atto impugnato;

— condannare la Commissione alle spese, anche nel caso in cui il ricorso dovesse essere dichiarato irricevibile.

46 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile, ovvero, in subordine, infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Argomenti delle parti

47 La Commissione sostiene che il presente ricorso è irricevibile, non potendo l'atto impugnato essere considerato un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE. Infatti, l'atto impugnato costituirebbe un atto preparatorio in vista di un eventuale procedimento contenzioso ovvero dell'emanazione di una decisione ex art. 256 CE.

48 A parere della Commissione, l'atto impugnato è un atto che precede l'eventuale adozione di una decisione di avviare un procedimento giudiziario e non costituisce quindi un atto produttivo di effetti giuridici tale da incidere sugli interessi della ricorrente modificandone la situazione giuridica in misura rilevante.

49 La Commissione afferma che la nota di addebito rappresenta un «ultimo avvertimento prima della tappa successiva». Essa costituirebbe un'informazione fornita al debitore come precisato all'art. 78, n. 3, del regolamento (CE, Euratom) della Commissione 23 dicembre 2002, n. 2342/2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357, pag. 1).

50 La Commissione deduce, a tal riguardo, che, nella specie, essa potrebbe ancora inviare un'ultima richiesta all'ordinatore nazionale affinché questi prenda una decisione sul seguito da dare alla controversia con la ricorrente. Orbene, nella fase attuale della controversia la Commissione non avrebbe ancora preso alcuna decisione quanto al seguito che essa intende darle quale garante degli interessi finanziari del FES.

51 In tale senso, la Commissione spiega che la sua decisione definitiva potrebbe eventualmente consistere in una decisione ex art. 256 CE, in una decisione di compensazione o in una decisione di adire i giudici competenti ai sensi dell'art. 46, n. 2, del nono regolamento FES. In quest'ultimo caso, si tratterebbe degli organi giurisdizionali italiani competenti, atteso che la Commissione, non essendo parte contraente dei contratti di cui trattasi, non potrebbe esperire la procedura d'arbitrato prevista in detti contratti, utilizzabile unicamente dalle autorità guineane.

52 La Commissione deduce che il Tribunale, se dovesse ritenere che l'atto impugnato costituisse un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE, anticiperebbe la decisione definitiva della Commissione, la quale potrebbe non essere mai adottata qualora l'ordinatore nazionale agisse precedendola.

53 La Commissione contesta le osservazioni della ricorrente secondo cui l'atto impugnato costituirebbe una vera e propria decisione, in quanto, in primo luogo, si tratterebbe di un atto di attuazione dell'art. 44, n. 2, del nono regolamento FES, in secondo luogo, la natura di titolo esecutivo di tale «decisione» sarebbe confermata dal suo stesso tenore e, in terzo luogo, la seconda lettera di sollecito confermerebbe tale analisi, per cui queste lettere produrrebbero effetti giuridici nei suoi confronti tali da pregiudicare i suoi interessi e modificare la sua situazione giuridica ai sensi della giurisprudenza della Corte.

54 La Commissione sostiene che, a termini dell'art. 44, n. 2, del nono regolamento FES, essa «può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati con una decisione che costituisce titolo esecutivo alle stesse condizioni di cui all'art. 256 [CE]». Ne conseguirebbe che né l'atto impugnato né nessun'altra corrispondenza successivamente inviata alla ricorrente costituirebbero un titolo esecutivo ai sensi dell'art. 256 CE.

55 Inoltre, a parere della Commissione, tali lettere non sarebbero minimamente riconducibili all'esercizio delle sue prerogative di pubblica autorità, cosicché non possono avere forza esecutiva.

56 La Commissione ritiene che la formula da essa utilizzata nel secondo sollecito inviato alla ricorrente in data 4 agosto 2004, vale a dire la formula «In assenza di informazione da parte vostra, la Commissione avvierà, con ogni mezzo legale, la procedura d'esecuzione forzata nei vostri confronti per quanto riguarda sia l'importo in linea capitale sia gli interessi», abbia come unico oggetto quello di fare riferimento alla fase di esecuzione.

57 Quindi, secondo la Commissione, l'utilizzo, in tale formulazione, del futuro «avvierà» sta a significare che non esiste ancora una decisione ai sensi dell'art. 249 CE. Dalla menzionata corrispondenza emergerebbe che la Commissione potrebbe adottare una decisione fondata sull'art. 256 CE unicamente in una fase ulteriore.

58 La Commissione fa presente che, in ogni caso, nell'ambito del regime giuridico del FES, è di regola l'ordinatore nazionale, soggetto distinto e dotato di propria autorità, che procede al recupero. Nella specie, la Commissione sarebbe sempre fiduciosa al riguardo, tenuto conto del fatto che, nell'ambito della stretta cooperazione istituita dal sistema della convenzione di Lomé IV, l'ordinatore nazionale riprenderà nuovamente le proprie funzioni in materia.

59 La Commissione sottolinea che il fatto di aver inviato alla ricorrente due lettere di sollecito e una lettera di messa in mora successivamente all'invio dell'atto impugnato conferma che quest'ultimo non poteva essere interpretato come una decisione definitiva impugnabile.

60 La Commissione rammenta, per altro, che, all'epoca dei fatti, le decisioni fondate sull'art. 256 CE venivano adottate dalla Commissione quale organo collegiale, sulla base di una procedura specifica e con forme diverse dalle lettere inviate alla ricorrente nel corso della fase preparatoria del recupero.

61 A parere della Commissione, l'atto impugnato, al pari dei due solleciti e la lettera di messa in mora costituiscono nella specie atti che si collocano nella fase preparatoria del recupero, non riconducibili quindi all'esercizio delle prerogative di pubblica autorità della Commissione e, conseguentemente, non impugnabili ex art. 230 CE. Pertanto, in assenza di una presa di posizione definitiva, non si sarebbe quindi ancora proceduto al passaggio alla fase di esecuzione del recupero.

62 La ricorrente deduce che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere respinta, in quanto l'atto impugnato costituisce un atto definitivo, una vera e propria decisione formale produttiva di effetti esecutivi ai sensi delle disposizioni dell'art. 256 CE.

63 Tale conclusione sarebbe confortata dal tenore stesso dell'atto impugnato, in cui si precisa che, «in caso di mancato pagamento alla scadenza, la Commissione (…) si riserva il diritto di escutere qualsiasi garanzia finanziaria fornita precedentemente e, se del caso, di procedere all'esecuzione forzata in conformità dell'art. 256 [CE]». In effetti, si tratterebbe certamente di una minaccia di procedere direttamente all'esecuzione forzata in caso di mancato pagamento.

64 La ricorrente sottolinea che tale conclusione risulta inoltre confermata dalla «ingiunzione» inviatale mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, in data 4 agosto 2004, quando il presente ricorso era stato già proposto, e con la quale la Commissione le ingiungeva nuovamente di versare la somma di GNF 959 543 835, precisando che, in difetto, essa «[avrebbe dato] corso, tramite tutte le vie legali disponibili, al procedimento di recupero coattivo nei [suoi] confronti, riguardo sia al capitale sia agli interessi».

65 La ricorrente sostiene che il tenore dell'atto impugnato non dà adito a confusione, in quanto, a suo avviso, esso fa riferimento all'avvio di azioni di esecuzione forzata senza necessità di adottare altri atti eventualmente definitivi. Conseguentemente, tale decisione sarebbe diretta a produrre effetti giuridici vincolanti.

66 A parere della ricorrente, la Commissione confonde tra «forza esecutiva» di un atto e atto di «esecuzione forzata». In tal senso la formula «In difetto di reazione da parte vostra, la Commissione darà corso, mediante tutte le vie legali a sua disposizione, al procedimento di esecuzione forzata nei vostri confronti riguardo sia al capitale sia agli interessi», utilizzata nella lettera 4 agosto 2004, non corrisponderebbe all'annuncio di un atto futuro avente carattere di decisione, ossia avente forza esecutiva, come sostenuto dalla Commissione, bensì si tratterebbe piuttosto di una messa in mora, il che presuppone che una decisione definitiva sia stata già presa, in merito sia all'an sia al quantum debeatur.

Giudizio del Tribunale

67 Ai fini della valutazione della ricevibilità del presente ricorso occorre anzitutto rammentare che, secondo costante giurisprudenza, costituiscono atti che possono essere oggetto di un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE unicamente i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica del medesimo (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9, e ordinanza della Corte 4 ottobre 1991, causa C-117/91, Bosman/Commissione, Racc. pag. I-4837, punto 13; sentenza del Tribunale 15 gennaio 2003, cause riunite T-377/00, causa T-379/00, causa T-380/00, causa T-260/01 e T-272/01, Philip Morris International/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 81).

68 È parimenti giurisprudenza costante che, al fine di stabilire se il provvedimento di cui si chiede l'annullamento costituisca un atto impugnabile, occorre tener conto della sua sostanza, mentre la forma in cui esso è stato adottato resta, in linea di massima, irrilevante a tale riguardo (sentenze della Corte IBM/Commissione, cit., punto 9, e 28 novembre 1991, cause riunite C-213/88 e C-39/89, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pag. I-5643, punto 15; v., altresì, sentenza del Tribunale 24 marzo 1994, causa T-3/93, Air France/Commissione, Racc. pag. II-121, punti 43 e 57).

69 Dalla stessa giurisprudenza emerge che, in linea di principio, quando si tratti di atti o di decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione della Commissione al termine del procedimento stesso, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (cit. sentenza IBM/Commissione, punto 10, e sentenza del Tribunale 7 marzo 2002, causa T-95/99, Satellimages TV5/Commissione, Racc. pag. II-1425, punto 32).

70 Occorre quindi verificare se dall'atto impugnato emerga che la Commissione ha ivi stabilito in modo definitivo la propria posizione nei confronti della ricorrente.

71 È pur vero che l'atto impugnato è redatto in termini tali da suscitare l'impressione che si tratti di un atto definitivo, laddove viene fatto presente, segnatamente, che, «in caso di mancato pagamento alla scadenza, la Commissione (...) si riserva il diritto di escutere qualsiasi garanzia finanziaria fornita precedentemente e, se del caso, di procedere all'esecuzione forzata in conformità dell'art. 256 [CE]». Parimenti, il tenore delle due lettere di sollecito 2 luglio e 4 agosto 2004, inviate successivamente all'introduzione del presente ricorso, è tale da avvalorare questa impressione.

72 La Commissione stessa ha d'altronde riconosciuto, all'udienza, che il modello standard delle note di addebito, sulla base del quale è stato elaborato l'atto impugnato, utilizzava un testo dal quale la natura preparatoria dell'atto non emergeva esplicitamente al fine di spingere il debitore a versare la somma dovuta.

73 Il Tribunale rileva, quindi, che nella redazione dell'atto impugnato la Commissione non ha utilizzato una formulazione chiara e non equivoca.

74 Tuttavia, nonostante il fatto che l'atto impugnato indichi una data di scadenza e le condizioni di pagamento, la Commissione non prende posizione sugli strumenti che essa intende utilizzare ai fini del recupero della somma di cui trattasi.

75 Conformemente all'obbligo ad essa incombente a norma degli artt. 42-47 del nono regolamento FES, la Commissione ha redatto una nota di addebito che, laddove non venga rispettata dal debitore, consente all'istituzione stessa, in applicazione del nono regolamento FES, o di rinunciare al recupero del credito (art. 47), o di procedere ad

una compensazione (art. 46, n. 2), o di ricorrere all'esecuzione forzata (art. 46, n. 2), la quale può aver luogo mediante decisione esecutiva ai sensi dell'art. 256 CE (art. 44, n. 2) ovvero sulla base di un titolo esecutivo ottenuto tramite le vie legali (art. 46, n. 2).

76 Da tali disposizioni emerge che una nota di addebito costituisce un'informazione inviata al debitore. Dal momento che l'art. 44 e l'art. 46, n. 2, del nono regolamento FES menzionano una decisione esecutiva distinta e successiva alla nota di addebito nell'ambito del procedimento di recupero, la nota di addebito non possiede chiaramente carattere esecutivo. Essa costituisce un atto preparatorio che precede l'eventuale adozione della decisione della Commissione di dar corso alla procedura di recupero avviando il procedimento contenzioso, ovvero adottando una decisione ex art. 256 CE. L'atto impugnato dev'essere qualificato come nota di addebito ai sensi dell'art. 45 del nono regolamento FES, in quanto precisa che «[l]a Commissione (…) si riserva il diritto, previa assunzione di informazioni, di procedere a compensazione in presenza di crediti reciproci, certi, liquidi ed esigibili». Conseguentemente, l'atto impugnato non costituisce un provvedimento che stabilisce in modo definitivo la posizione della Commissione, non produce effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi della ricorrente e, pertanto, non può costituire oggetto di ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

77 Il presente ricorso dev'essere conseguentemente dichiarato irricevibile.

Sulle spese

78 A termini dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

79 Nella specie, benché la ricorrente sia rimasta soccombente, il Tribunale ritiene che la Commissione nella redazione dell'atto impugnato non abbia, in ogni caso, utilizzato una formulazione chiara e non equivoca. Alla luce di tale circostanza, il Tribunale ritiene equo ripartire le spese decidendo che la ricorrente sopporterà tre quinti delle proprie spese e tre quinti di quelle sostenute dalla Commissione. La Commissione, dal canto suo, sopporterà due quinti delle proprie spese e due quinti di quelle sostenute dalla ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) Il Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) sopporterà tre quinti delle proprie spese nonché tre quinti delle spese sostenute dalla Commissione.

3) La Commissione sopporterà due quinti delle proprie spese nonché due quinti delle spese sostenute dalla Cestas.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 aprile 2008.

Il cancelliere Il presidente facente funzione

E. Coulon V. Vadapalas