Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

4 ottobre 2024*

«Impugnazione – Appalti pubblici di servizi – Irregolarità nella procedura di aggiudicazione degli appalti – Regolamento (CE) n. 2988/95 – Articoli 4, 5 e 7 – Decisione di recupero degli importi indebitamente versati – Note di addebito – Distinzione tra le misure amministrative e le sanzioni amministrative – Possibilità di adottare una misura amministrativa in assenza di normativa settoriale – Decisione di recupero fondata sul regolamento n. 2988/95 e sul regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 – Regolamento n. 1605/2002 – Articolo 103 – Possibilità di recupero presso l'amministratore dell'operatore economico beneficiario di fondi dell'Unione europea»

Nella causa C-721/22 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 24 novembre 2022,

Commissione europea, rappresentata inizialmente da B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz e J. Estrada de Solà, in qualità di agenti, successivamente da J. Baquero Cruz e J. Estrada de Solà, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

PB, rappresentato da L. Levi, avocate,

ricorrente in primo grado,

Consiglio dell'Unione europea,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, N. Piçarra, N. Jääskinen e M. Gavalec (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

* Lingua processuale: il francese

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocata generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 settembre 2022, PB/Commissione (T-775/20; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:542), con la quale quest'ultimo ha annullato la decisione C(2020) 7151 final della Commissione, del 22 ottobre 2020, relativa all'applicazione di una misura amministrativa nei confronti dell'amministratore della società [riservato], che ritira gli importi indebitamente percepiti a titolo dei contratti TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 2988/95

2 Il terzo, quarto e quinto considerando del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), dispongono quanto segue:

«considerando (...) che occorre (...) combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità [europee];

considerando che l'efficacia di tale lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie;

considerando che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

3 A termini dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento:

«Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

4 L'articolo 2 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo,

proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

2. Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

(...)».

5 Il titolo II del regolamento n. 2988/95, intitolato «Misure e sanzioni amministrative», comprende gli articoli da 4 a 7 del medesimo regolamento.

6 L'articolo 4 di detto regolamento è così formulato:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

– mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;

– mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

3. Gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso.

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

7 L'articolo 5 dello stesso regolamento prevede quanto segue:

«1. Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

(...)

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte;

(...)

2. Fatte salve le disposizioni delle normative settoriali vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, le altre irregolarità possono unicamente dar luogo alle sanzioni non assimilabili ad una sanzione penale previste al paragrafo 1, purché tali sanzioni siano indispensabili per la corretta applicazione della normativa».

8 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2988/95:

«Le misure e sanzioni amministrative comunitarie possono applicarsi agli operatori economici di cui all'articolo 1, ossia alle persone fisiche o giuridiche, nonché agli altri organismi cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica, che abbiano commesso l'irregolarità. Possono parimenti applicarsi alle persone che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa».

Regolamento n. 99/2000

9 Il regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, relativo alla prestazione di assistenza agli Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale (GU 2000, L 12, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2112/2005 del Consiglio del 21 novembre 2005 (GU 2005, L 344, pag. 23), aveva istituito il programma TACIS, inteso a favorire la transizione verso un'economia di mercato e rafforzare la democrazia e lo Stato di diritto negli Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale.

Regolamento n. 2666/2000

10 Il regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Iugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE (GU 2000, L 306, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2257/2004 del Consiglio, del 20 dicembre 2004 (GU 2004, L 389, pag. 1), prevedeva in particolare, mediante il programma CARDS, la fornitura di un'assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione ai paesi dell'Europa sudorientale ai fini della loro partecipazione al processo di stabilizzazione e di associazione con l'Unione europea.

Regolamento finanziario del 2002

11 L'articolo 103 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario del 2002»), così disponeva:

«Le istituzioni sospendono l'esecuzione dell'appalto, quando la procedura d'aggiudicazione o l'esecuzione di un appalto sono inficiate da errori od irregolarità sostanziali oppure da frode.

Se detti errori, irregolarità o frodi sono imputabili al contraente, le istituzioni possono rifiutare il pagamento o recuperare gli importi già versati, proporzionalmente alla gravità degli errori, irregolarità o frodi».

12 Ai sensi dell'articolo 103 del regolamento n. 1605/2002, come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU 2006, L 390, pag. 1):

«Quando la procedura di aggiudicazione si rivela inficiata da errori sostanziali, irregolarità o frodi, le istituzioni sospendono la procedura e possono adottare ogni provvedimento necessario, incluso l'annullamento della procedura stessa.

Quando, dopo l'aggiudicazione dell'appalto, la procedura di aggiudicazione o l'esecuzione di un appalto si rivela inficiata da errori sostanziali, irregolarità o frodi, le istituzioni possono, in funzione della fase alla quale è giunta la procedura, non attribuire il contratto oppure sospenderne l'esecuzione oppure, se del caso, risolverlo.

Se detti errori, irregolarità o frodi sono imputabili al contraente, le istituzioni possono inoltre rifiutare il pagamento, recuperare gli importi già versati oppure risolvere tutti i contratti conclusi con il contraente, proporzionalmente alla gravità degli errori, irregolarità o frodi».

Fatti

13 I fatti sono illustrati ai punti da 13 a 33 della sentenza impugnata. Ai fini della presente impugnazione, essi possono essere riassunti come segue.

14 L'Unione ha aggiudicato due appalti pubblici a un consorzio e, di conseguenza, ha concluso due contratti con la società coordinatrice di tale consorzio (in prosieguo: la «società coordinatrice»), rispettivamente, nel 2006 e nel 2008. Il primo contratto, per un valore massimo di EUR 4 410 000, riguardava la fornitura di assistenza tecnica alle autorità ucraine in vista del ravvicinamento del diritto ucraino al diritto dell'Unione. Il secondo, per un valore massimo di EUR 1 999 125, era destinato a fornire servizi di assistenza tecnica al Consiglio superiore della magistratura in Serbia.

15 A seguito di denunce anonime riguardanti la società coordinatrice, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha indagato e concluso, in due relazioni, nel senso dell'esistenza di irregolarità gravi e di possibili fatti di corruzione, in ciascuno dei due appalti.

16 Sulla base di tali relazioni dell'OLAF, la Commissione ha adottato, il 15 ottobre 2019, due decisioni con le quali contestava alla società coordinatrice di aver commesso irregolarità sostanziali, ai sensi dell'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002, nel corso delle procedure di aggiudicazione dei due appalti di cui trattasi. Tali irregolarità gli sono apparse sufficientemente gravi da far ritenere che tutti i pagamenti effettuati fossero stati versati indebitamente e che dovessero essere recuperati.

17 Queste due decisioni sono state contestate dalla società coordinatrice dinanzi al Tribunale. Con le sue sentenze del 21 dicembre 2021, HB/Commissione (T-795/19, EU:T:2021:917), e del 21 dicembre 2021, HB/Commissione (T-796/19, EU:T:2021:918), il Tribunale ha respinto i due ricorsi proposti da tale società in quanto irricevibili, nella parte in cui erano diretti all'annullamento di dette decisioni di recupero, e infondati, nella parte in cui erano diretti a far valere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Queste sentenze, che sono state impugnate, sono state annullate dalla sentenza pronunciata in data odierna, Commissione contro HB, C-160/22 P e C-161/22 P.

18 Il 13 dicembre 2019, la Commissione ha informato PB, che è l'amministratore della società coordinatrice, che intendeva adottare misure amministrative nei suoi confronti, come previsto dagli articoli 4 e 7 del regolamento n. 2988/95. A suo avviso, la responsabilità personale di PB poteva sorgere dal momento che quest'ultimo aveva partecipato, in tale qualità di amministratore, alla realizzazione delle irregolarità in sede di aggiudicazione dei due appalti in questione. Orbene, in quanto amministratore della società coordinatrice, PB avrebbe dovuto vigilare affinché siffatte irregolarità non fossero commesse.

19 Il 22 ottobre 2020, la Commissione ha adottato la decisione controversa sulla base degli articoli 4 e 7 del regolamento n. 2988/95 e, in sostanza, dell'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002. Questa decisione ha dichiarato PB responsabile in solido con la società coordinatrice per il pagamento degli importi di EUR 4 241 507 in relazione al primo appalto di cui al punto 14 della presente sentenza e di EUR 797 230,86 in relazione al secondo appalto di cui allo stesso punto.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

20 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 dicembre 2020, PB ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione controversa, la condanna dell'Unione al rimborso di tutti gli importi eventualmente recuperati dalla Commissione sulla base di detta decisione, oltre agli interessi di mora al tasso applicato dalla Banca Centrale Europea (BCE), maggiorato di 7 punti percentuali, il pagamento di EUR 10 000 a titolo di risarcimento danni, con riserva di perfezionamento, e il pagamento di tutte le spese.

21 Nella sentenza impugnata, la Corte si è limitata a esaminare il terzo motivo di PB invocato a sostegno della domanda di annullamento della decisione controversa, relativo alla mancanza di base giuridica di detta decisione, nonché alla violazione del principio di legalità delle pene e del principio dell'applicazione della legge penale più clemente. In sostanza, ai punti 55, 63 e 64 della sentenza impugnata, esso ha dedotto dalla sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punti da 52 a 56) che gli articoli 5 e 7 del regolamento n. 2988/95, che consentono di adottare misure e sanzioni amministrative, non hanno effetti diretti al di fuori dell'ambito della politica agricola comune (PAC) e di altri settori che rispondono a regole equivalenti, quali la politica commerciale comune. Il Tribunale ha pertanto statuito che l'adozione di misure e di sanzioni amministrative contro gli autori di irregolarità presuppone l'adozione di normative settoriali specifiche conformi a tale regolamento sulle quali tali misure e sanzioni devono essere fondate. Dette misure e sanzioni non possono quindi basarsi unicamente sul regolamento n. 2988/95.

22 Inoltre, ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che né l'articolo 4 di tale regolamento né l'articolo 103, secondo comma, del regolamento finanziario del 2002 autorizzano la Commissione a chiedere il rimborso degli importi indebitamente percepiti a persone o entità diverse dal loro beneficiario. Esso ha anche rilevato che l'articolo 7 del regolamento n. 2988/95 non fornisce alcun chiarimento su quale categoria di attori debba essere soggetta a una misura amministrativa in un caso del genere.

23 Pertanto, il Tribunale ha statuito, al punto 70 della sentenza impugnata, che la decisione controversa era priva di fondamento giuridico. Avendo accolto il terzo motivo del ricorso di annullamento di tale decisione al punto 71 di tale sentenza, il Tribunale ha annullato detta decisione e, di conseguenza, non ha ritenuto necessario esaminare gli altri nove motivi dedotti da PB.

24 Infine, al punto 91 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto nel merito le domande di risarcimento danni di PB, pur ritenendo, al punto 80 della stessa sentenza, che non vi era luogo a statuire previamente sulla loro ammissibilità. Al punto 89 della sentenza, esso ha ritenuto, segnatamente, che PB non avesse provato l'esistenza di un nesso causale tra la condotta asseritamente illecita della Commissione e il danno dedotto.

Domande delle parti in sede di impugnazione

25 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

– annullare il primo e il terzo punto del dispositivo della sentenza impugnata;

– rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca nel merito del ricorso di annullamento, e

– condannare PB alle spese.

26 PB chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione e

– condannare la Commissione a sopportare tutte le spese.

Sull'impugnazione

27 A sostegno della sua impugnazione, la Commissione deduce un motivo unico diretto contro il primo punto del dispositivo della sentenza impugnata.

Argomenti delle parti

28 A sostegno del suo unico motivo di ricorso, la Commissione contesta, in primo luogo, il ragionamento seguito dal Tribunale di primo grado ai punti da 51 a 64 della sentenza impugnata, nei limiti in cui lo ha indotto a ritenere, nel punto 65 di tale sentenza, che il regolamento n. 2988/95 non poteva, di per sé, costituire la base giuridica pertinente per adottare misure amministrative intese a recuperare importi indebitamente percepiti. Così statuendo, il Tribunale avrebbe violato gli articoli 4 e 7 di tale regolamento, che costituiscono una base autonoma e sufficientemente precisa per adottare siffatte misure amministrative che non hanno il carattere di una sanzione.

29 Il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, al punto 51 di detta sentenza, che costituisce il punto di partenza del suo ragionamento, deducendo dal quinto considerando di detto regolamento che il legislatore dell'Unione subordina l'irrogazione di misure amministrative e di sanzioni agli autori di irregolarità all'adozione di normative settoriali specifiche. Tuttavia, questo considerando non richiederebbe necessariamente che ci si fondi sulla legislazione settoriale, né escluderebbe che il regolamento n. 2988/95 possa avere un effetto autonomo.

30 La Commissione rileva parimenti che, ai punti da 51 a 57 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dedotto dalla sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2010:648) che detto regolamento era un regolamento quadro che necessitava un regolamento settoriale per l'applicazione di sanzioni e per identificare le categorie di persone interessate da tali sanzioni. Tale interpretazione varrebbe tuttavia soltanto per le sanzioni previste all'articolo 5 di detto regolamento, alle quali si applica il principio di legalità dei reati e delle pene enunciato all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché all'articolo 2, paragrafo 2, del medesimo regolamento. Secondo la Commissione, estendere una siffatta

interpretazione alle misure amministrative, che mirano a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e che non costituiscono sanzioni, equivarrebbe a privare il regolamento n. 2988/95 del suo effetto utile e del suo carattere vincolante.

31 Inoltre, mentre i regolamenti settoriali sono destinati ad applicarsi in quanto *lex specialis*, in loro assenza il regolamento n. 2988/95 produrrebbe un effetto giuridico autonomo. D'altronde, nella sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punti da 32 a 34), la Corte avrebbe sottolineato che le disposizioni di un regolamento hanno, di norma, effetto immediato negli ordinamenti giuridici nazionali, per cui solo eccezionalmente, in relazione a «determinate disposizioni di un regolamento», come, nel regolamento n. 2988/95, le disposizioni relative alle sanzioni, sarebbero necessarie misure di attuazione.

32 In tale prospettiva, le sentenze del 21 dicembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867) e del 18 dicembre 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), a cui il Tribunale ha fatto riferimento nei punti 59 e 60 della sentenza impugnata, si limiterebbero a ritenere che, in presenza di una normativa settoriale che disciplina il recupero degli importi dovuti, tale normativa deve essere applicata come *lex specialis*, al posto della *lex generalis* costituita dal regolamento n. 2988/95. In ogni caso, poiché nelle cause sfociate in tali due sentenze, esisteva una normativa settoriale, la Corte non avrebbe dovuto esaminare la questione se tale regolamento potesse costituire un fondamento autonomo per il recupero, in mancanza di una normativa settoriale.

33 Ciò premesso, sia il Tribunale sia la Corte avrebbero espressamente riconosciuto, in diverse occasioni, l'applicazione diretta e autonoma dell'articolo 4 di tale regolamento per il recupero di tali importi, in particolare nelle sentenze del 15 aprile 2011, IPK International/Commissione (T-297/05, EU:T:2011:185, punto 117), del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punto 72), nonché del 9 luglio 2015, Cimmino e a. (C-607/13, EU:C:2012:807, punto 76). Tale giurisprudenza avrebbe una portata generale e non potrebbe quindi, contrariamente a quanto avrebbe affermato il Tribunale ai punti da 62 a 64 della sentenza impugnata, essere limitata alla PAC e alla politica commerciale comune.

34 In secondo luogo, la Commissione contesta il ragionamento svolto ai punti 67 e 69 della sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha ivi considerato che l'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002, in quanto normativa settoriale, consentisse di effettuare recuperi unicamente nei confronti del contraente e non nei confronti di un terzo, quale l'amministratore della società coordinatrice.

35 Dal punto 67 di tale sentenza si evincerebbe che l'articolo 7 del regolamento n. 2988/95 non specifica la categoria di attori che devono essere soggetti a una misura amministrativa. Inoltre, al punto 69 di tale sentenza, il Tribunale avrebbe statuito che l'applicazione combinata dell'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002 e degli articoli 4 e 7 del regolamento n. 2988/95 non consentiva l'adozione di una misura amministrativa nei confronti di PB, in quanto non era il beneficiario diretto dei pagamenti in questione.

36 Orbene, secondo la Commissione, dall'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE risulta che un regolamento il quale, al pari del regolamento finanziario del 2002, statuisce le regole finanziarie che fissano, segnatamente, le modalità relative alla redazione e all'esecuzione del bilancio, è una normativa generale riguardante l'esecuzione del bilancio e non una normativa settoriale. Il regolamento finanziario 2002 e il regolamento n. 2988/95 dovrebbero quindi essere considerati

come due normative generali complementari e non come, rispettivamente, una *lex generalis* e una *lex specialis*. A tale titolo, sarebbe possibile, e persino spesso necessario, applicare questi due regolamenti congiuntamente.

37 Nel caso in questione, le norme settoriali pertinenti sarebbero, per l'appalto pubblico relativo all'Ucraina, il regolamento n. 99/2000, come modificato dal regolamento n. 2112/2005, e, per l'appalto pubblico relativo alla Serbia, il regolamento n. 2666/2000, come modificato dal regolamento n. 2257/2004.

38 Peraltro, statuendo, al punto 67 della sentenza impugnata, che l'articolo 7 del regolamento n. 2988/95 «non fornisce precisazioni riguardo alla categoria di attori che devono essere oggetto di una misura amministrativa», il Tribunale avrebbe violato la seconda frase di tale articolo, secondo la quale misure amministrative «[p]ossono parimenti applicarsi alle persone che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa». Nel caso di specie, in qualità di amministratore della società coordinatrice, PB rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

39 Dal canto suo, PB confuta, in primo luogo, l'argomentazione della Commissione, sottolineando che il Tribunale non ha sostenuto che il quinto considerando di tale regolamento potrebbe prevalere sulle disposizioni di detto regolamento. Inoltre, l'argomento della Commissione con il quale essa contesta la qualificazione di tale regolamento come «regolamento quadro» da parte del Tribunale sarebbe inoperante, dal momento che la qualificazione come «normativa generale», suggerita dalla Commissione, sarebbe equivalente.

40 Inoltre, PB sostiene che erroneamente la Commissione contesta sia la trasposizione, da parte del Tribunale, della giurisprudenza relativa alle sanzioni amministrative alle misure amministrative, sia il fatto di aver ritenuto che l'articolo 4 di detto regolamento non possa costituire, di per sé, il fondamento normativo pertinente di misure amministrative volte al recupero di importi indebitamente percepiti. Nessuna delle tre sentenze citate dalla Commissione, infatti, sarebbe rilevante, poiché sia la sentenza del 14 dicembre 2000, EmslandStärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punti 56 e 57), sia le sentenze del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punto 72), e del 9 luglio 2015, Cimmino e a. (C-607/13, EU:C:2015:448, punto 76) rientrerebbero nell'ambito della PAC. Tuttavia, correttamente il Tribunale ha statuito che, nel contesto di tale politica, il regime delle sanzioni e delle misure amministrative era stato introdotto anche prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2988/95.

41 Inoltre, la Corte avrebbe già sottolineato, in particolare nel punto 37 della sentenza del 18 dicembre 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), che tale regolamento si limita a stabilire norme generali sulla vigilanza e sulle sanzioni, che non possono costituire una base giuridica sufficiente per il recupero di fondi utilizzati in modo improprio. Secondo PB, tale giurisprudenza è pertinente per suffragare l'affermazione, contenuta al punto 58 della sentenza impugnata, secondo cui non vi sono differenze significative nella giurisprudenza della Corte tra l'attuazione delle sanzioni amministrative e delle misure amministrative previste da detto regolamento.

42 PB s'interroga, inoltre, sull'operatività dell'argomentazione della Commissione, dal momento che essa non contesta che la decisione controversa poggiasse su due basi giuridiche. Orbene, se la Commissione avesse ritenuto che il regolamento n. 2988/95 costituisse una base giuridica sufficiente per adottare la decisione contestata, non avrebbe fondato detta decisione anche sull'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002.

43 Infine, PB ritiene irrilevante che il regolamento finanziario del 2002 sia qualificato come «normativa settoriale» o come «regolamentazione generale». Dalla sentenza del 18 dicembre 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462) si evince che tale regolamento finanziario poteva essere alla base di una misura che riduce l'importo di una sovvenzione concessa nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati. Il Tribunale si sarebbe limitato a conformarsi a tale sentenza, verificando, ai punti 65 e 66 della sentenza impugnata, se detto regolamento finanziario autorizzasse la Commissione ad adottare la decisione controversa.

44 In secondo luogo, PB contesta l'argomento della Commissione diretto contro i punti 67 e 69 della sentenza impugnata e sostiene, da un lato, che la seconda frase dell'articolo 7 del regolamento n. 2988/95 è una disposizione puramente facoltativa che, per poter essere applicata, deve essere precisata da un atto dell'Unione. Dall'altro lato, PB fa valere che una misura amministrativa può essere applicata solo nei limiti in cui consenta la revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto. Ne conseguirebbe che una siffatta revoca non può essere disposta nei confronti di una persona che, al pari di PB, non ha beneficiato di tale vantaggio.

Giudizio della Corte

45 Nel suo unico motivo di impugnazione, la Commissione contesta, in primo luogo, il ragionamento seguito dal Tribunale di primo grado nei punti da 51 a 64 della sentenza impugnata, al termine del quale ha statuito, nel punto 65 di tale sentenza, che il regolamento n. 2988/95 non può costituire, di per sé, la base giuridica pertinente ai fini dell'adozione di misure amministrative intese al recupero degli importi indebitamente riscossi.

46 Come la Corte ha ripetutamente affermato nel contesto della PAC e della politica commerciale comune, l'obbligo di restituire un vantaggio indebitamente percepito mediante una pratica irregolare non costituisce una sanzione per la quale sarebbe necessaria una base giuridica chiara e univoca, distinta dal regolamento n. 2988/95, ma è la mera conseguenza della constatazione che le condizioni necessarie per ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione sono state create artificialmente, rendendo in tal modo indebito il vantaggio ricevuto e giustificando quindi l'obbligo di restituzione [v., in tal senso, sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, punto 56; del 4 giugno 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punto 28; del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punto 65; del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 45, nonché del 29 febbraio 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punto 57].

47 Ne consegue che, qualora le irregolarità riscontrate comportino che i contratti in base ai quali un finanziamento europeo doveva essere assegnato a un operatore economico non possano essere considerati validamente conclusi al fine di ottenere il finanziamento in questione, deve essere applicata una misura amministrativa ai sensi del primo trattino dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, consistente nel richiedere la restituzione dei fondi indebitamente ricevuti (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punto 67).

48 La Corte ha quindi già riconosciuto che una misura amministrativa che consiste nel recuperare da un commerciante il vantaggio di cui ha indebitamente beneficiato può essere adottata esclusivamente sulla base dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95.

49 Infatti, disponendo che «[g]li atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto [dell'Unione] applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso», l'articolo 4, paragrafo 3, di detto regolamento è direttamente applicabile in tutti i suoi elementi, anche, di conseguenza, in assenza di una normativa che lo concretizzi.

50 Pertanto, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti da 62 a 64 della sentenza impugnata, la giurisprudenza menzionata ai punti 46 e 47 della presente sentenza è trasponibile ad una situazione in cui appalti pubblici sono finanziati con fondi concessi dall'Unione ai sensi dei programmi CARDS e TACIS. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che il ruolo dell'Unione è quello di finanziare, attraverso i suoi fondi, solo azioni realizzate nel pieno rispetto dei principi e delle norme che regolano l'aggiudicazione degli appalti pubblici (v., in tal senso, sentenze del 14 luglio 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punto 43, e dell'8 giugno 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, punto 31).

51 Tale interpretazione contribuisce all'effettiva protezione degli interessi finanziari dell'Unione e a garantire l'effetto utile del regolamento n. 2988/95. Infatti, dai considerando terzo e quarto di tale regolamento risulta che quest'ultimo mira a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione «in tutti i settori» e a stabilire «un quadro giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche [dell'Unione]». Dall'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento risulta altresì che i controlli, nonché le misure e le sanzioni amministrative sono istituiti nei limiti in cui sono «necessari per garantire la corretta applicazione del diritto [dell'Unione]», il che include innegabilmente le norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

52 L'obiettivo di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione, perseguito dal regolamento n. 2988/95, conferma che l'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento deve essere applicato, senza che sia necessario adottare una normativa settoriale, pena la paralisi del margine di azione dell'Unione per la protezione dei suoi interessi finanziari.

53 D'altro canto, quando il legislatore dell'Unione ha scelto di creare, in un'altra normativa generale o in una normativa settoriale, l'obbligo di recuperare i fondi utilizzati in modo improprio o ottenuti irregolarmente, è tale normativa a costituire la base giuridica pertinente ai fini del recupero di tali fondi (v., segnatamente, sentenze del 21 dicembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punto 33, e del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 37).

54 In tali circostanze, il quinto considerando del regolamento n. 2988/95 non può essere letto nel senso che l'Unione ha l'obbligo di adottare una normativa settoriale per applicare le misure amministrative previste all'articolo 4 di tale regolamento. Un siffatto obbligo si impone infatti solo per quanto riguarda le sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 di detto regolamento. L'Unione conserva tuttavia la facoltà di prevedere norme relative alle misure amministrative nelle normative settoriali che essa adotta.

55 Peraltro, se l'articolo 5 del regolamento n. 2988/95 non può essere applicato direttamente a un operatore economico che ha commesso un'irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento, è proprio perché l'imposizione di sanzioni amministrative, autorizzata da tale

articolo 5, è, da parte sua, soggetta al principio di legalità dei delitti e delle pene (v., in tal senso, sentenze del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, EU:C:2010:648, punti 39, 43 e 61, nonché del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punti 61 e 62).

56 Il Tribunale ha quindi commesso un errore di diritto nel ritenere, al punto 65 della sentenza impugnata, che il regolamento n. 2988/95 non può, di per sé, costituire la base giuridica pertinente per l'adozione delle misure amministrative intese al recupero di importi indebitamente riscossi.

57 In secondo luogo, la Commissione contesta il punto 67 della sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha ivi dichiarato che l'articolo 7 di tale regolamento non precisa la categoria di attori che devono essere oggetto di una misura amministrativa.

58 A questo proposito, dalla seconda frase dell'articolo 7 del regolamento n. 2988/95 si evince che le misure e le sanzioni amministrative dell'Unione «[p]ossono (…) applicarsi alle persone che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa».

59 La facoltà così concessa da tale disposizione contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare qualora il beneficiario sia una persona giuridica che non esiste più o non dispone più di risorse sufficienti per rimborsare gli importi in questione. Tale interpretazione è giustificata, in particolare, alla luce dell'obiettivo di efficacia della lotta contro le frodi, di cui al quarto considerando del regolamento n. 2988/95 [sentenza del 29 febbraio 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22 EU:C:2024:176, punto 53].

60 Nella specie, la Commissione sostiene che PB ha partecipato alle irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di detto regolamento, in particolare coordinando tali irregolarità e redigendo e-mail, o ancora condividendo pranzi con un membro del comitato di valutazione delle offerte. Orbene, anche supponendo che tali fatti siano accertati, PB avrebbe dovuto, nella sua qualità di amministratore della società coordinatrice, non solo astenersi dal partecipare a siffatte irregolarità, ma anche garantire che queste ultime non fossero commesse. Le azioni di PB erano, di conseguenza, coperte dalle disposizioni dell'articolo 7, seconda frase, di detto regolamento.

61 Ne consegue, supponendo che i fatti siano veri, che la Commissione poteva legittimamente dichiarare PB responsabile in solido con la società coordinatrice per il pagamento delle somme indebitamente percepite da quest'ultima nell'ambito dei due appalti pubblici in questione, basando la decisione impugnata unicamente sugli articoli 4 e 7 del regolamento n. 2988/95.

62 Peraltro, come correttamente sostenuto dalla Commissione, dall'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE si evince che il regolamento finanziario del 2002 costituisce una norma generale relativa all'esecuzione del bilancio e non una norma settoriale che dovrebbe prevalere sulla norma generale costituita dal regolamento n. 2988/95. È quindi indifferente che tale regolamento finanziario si riferisca soltanto al contraente dell'Unione.

63 Tale conclusione si applica anche al regolamento finanziario del 2002, come modificato dal regolamento n. 1995/2006, che era applicabile alla parte della decisione impugnata che ordinava alla PB di rimborsare i pagamenti che la Commissione riteneva fossero stati indebitamente effettuati alla società coordinatrice in applicazione del contratto concluso nel 2008 a seguito del secondo appalto pubblico.

64 Inoltre, in considerazione dell'obiettivo trasversale di tutela degli interessi finanziari dell'Unione perseguito dal regolamento n. 2988/95, ricordato al punto 51 della presente sentenza, l'articolo 103, secondo comma del regolamento finanziario del 2002 nonché l'articolo 103, terzo comma, del regolamento finanziario del 2002, come modificato dal regolamento n. 1995/2006, devono essere interpretati alla luce dell'articolo 7 del regolamento n. 2988/95.

65 Ne consegue che l'articolo 103, secondo comma, del regolamento finanziario del 2002, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 2, e gli articoli 4 e 7 del regolamento n. 2988/95, deve essere considerato nel senso che abilita le istituzioni dell'Unione a rivolgersi, al fine di ottenere il rimborso di somme indebitamente versate, alle persone collegate al contraente che, durante la procedura di aggiudicazione di un appalto o la sua esecuzione, hanno partecipato alla commissione di irregolarità, ma anche alle persone che rispondono di tali irregolarità e alle persone che avevano la responsabilità di garantire che tali irregolarità non venissero commesse.

66 In tali circostanze, il Tribunale ha erroneamente dichiarato, al punto 69 della sentenza impugnata, che l'applicazione congiunta degli articoli 4 e 7 di tale regolamento, nonché dell'articolo 103 del regolamento finanziario del 2002 non consentiva di adottare una misura amministrativa nei confronti di PB.

67 Occorre quindi accogliere integralmente il motivo unico dedotto dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione e, pertanto, annullare la sentenza impugnata.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

68 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

69 Ciò non si verifica nel caso di specie.

70 Infatti, la Corte non dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sul ricorso nella parte in cui è diretto all'annullamento della decisione controversa.

71 In tali condizioni, lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia. Di conseguenza, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale nella parte in cui verte sull'annullamento della decisione controversa.

72 Per contro, il punto 2 del dispositivo della sentenza impugnata, con cui il Tribunale ha respinto il ricorso di PB quanto al resto e che non è stato oggetto di impugnazione, è passato in giudicato, nonostante l'annullamento parziale di tale sentenza (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2021, Commissione/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punti 109 e 110).

Sulle spese

73 Poiché la causa viene rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare la decisione sulle spese relative alla presente impugnazione.

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

1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 settembre 2022, PB/Commissione (T-775/20, EU:T:2022:542), è annullata.**

2) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea nella parte in cui verte sull'annullamento della decisione C(2020) 7151 final della Commissione, del 22 ottobre 2020, relativa all'applicazione di una misura amministrativa nei confronti dell'amministratore della società [riservato], che ritira gli importi indebitamente percepiti a titolo dei contratti TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429.**

3) **Le spese sono riservate.**

Firme