



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 novembre 2015\*

«Impugnazione — Appalti pubblici di servizi — Azione comune 2008/124/PESC — Bando di gara relativo al supporto elicotteristico alla missione Eulex Kosovo — Ricorso contro la decisione di aggiudicazione — Articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE — Articolo 275, primo comma, TFUE — Politica estera e di sicurezza comune (PESC) — Competenza della Corte — Articolo 263, primo comma, TFUE — Nozione di “organo o organismo dell’Unione” — Provvedimenti imputabili alla Commissione europea — Errore scusabile»

Nella causa C-439/13 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 2 agosto 2013,

**Elitaliana SpA**, con sede in Roma (Italia), rappresentata da R. Colagrande, avvocato,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

**Eulex Kosovo**, con sede in Pristina (Kosovo), rappresentata da G. Brosadola Pontotti, solicitor,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 4 dicembre 2014,

vista l’ordinanza di riapertura della trattazione orale del 10 febbraio 2015 e in seguito all’udienza del 25 marzo 2015,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 21 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: l’italiano.

## Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione l'Elitaliana SpA (in prosieguo: l'«Elitaliana») chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 4 giugno 2013, Elitaliana/Eulex Kosovo (T-213/12, EU:T:2013:292; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto, da un lato, all'annullamento dei provvedimenti adottati dalla missione intrapresa sulla base dell'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO) (GU L 42, pag. 92), come modificata dalla decisione 2011/752/PESC del Consiglio, del 24 novembre 2011 (GU L 310, pag. 10; in prosieguo: l'«azione comune 2008/124»), nell'ambito dell'aggiudicazione a un altro offerente dell'appalto pubblico intitolato «EuropeAide/131516/D/SER/XK – Supporto elicotteristico alla missione Eulex in Kosovo (PROC/272/11)» (in prosieguo: i «provvedimenti controversi») e, dall'altro, alla condanna della missione sullo stato di diritto in Kosovo, denominata «Eulex Kosovo», di cui all'articolo 1 dell'azione comune 2008/124, al risarcimento del danno subito a causa della mancata aggiudicazione di detto appalto alla ricorrente.

### Contesto normativo

*Il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002*

- 2 Il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 (GU L 311, pag. 9; in prosieguo: il «regolamento finanziario»), in vigore all'epoca dei fatti, all'articolo 1, paragrafo 1, indicava che tale regolamento si prefiggeva di stabilire «le norme relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea (...) e alla presentazione e alla revisione dei conti».
- 3 L'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), di detto regolamento così recitava:  
  
«Le spese e le entrate delle Comunità comprendono quanto segue:  
  
a) le entrate e le spese della Comunità europea, comprese le spese amministrative che derivano alle istituzioni dalle disposizioni del trattato sull'Unione europea nel settore della [PESC] e in quello della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nonché le spese operative connesse con l'attuazione di dette disposizioni quando sono a carico del bilancio».
- 4 L'articolo 48, primo comma, del medesimo regolamento disponeva che «[l]a Commissione esegue il bilancio in entrate e in spese conformemente al presente regolamento, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati».
- 5 Ai sensi dell'articolo 53 bis del regolamento finanziario:  
  
«Quando la Commissione esegue il bilancio in modo centralizzato, le funzioni d'esecuzione sono espletate direttamente, dai suoi servizi o dalle delegazioni dell'Unione conformemente all'articolo 51, secondo comma, oppure indirettamente secondo le disposizioni degli articoli da 54 a 57».

6 Tale regolamento, all'articolo 54, paragrafi 1 e 2, prevedeva quanto segue:

«1. La Commissione non può delegare a terzi i poteri d'esecuzione di cui è titolare in forza dei trattati, ove implicino un ampio margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche. Le funzioni d'esecuzione delegate devono essere esattamente definite e il loro uso deve essere rigorosamente controllato.

(...)

2. Nei limiti previsti al paragrafo 1, la Commissione, quando esegue il bilancio mediante gestione centralizzata indiretta o gestione decentrata, ai sensi dell'articolo 53 bis o 53 ter, può delegare funzioni implicanti l'esercizio di potestà pubbliche e in particolare funzioni d'esecuzione del bilancio:

(...)

d) a persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato dell'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del presente regolamento.

(...)».

7 L'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento finanziario era redatto nei termini seguenti:

«La Commissione, quando esegue il bilancio mediante gestione centralizzata indiretta, si accerta anzitutto dell'esistenza e del buon funzionamento nelle entità alle quali affida l'esecuzione:

a) di procedure di aggiudicazione degli appalti e di concessione delle sovvenzioni che siano trasparenti e non discriminatorie e impediscano qualsiasi conflitto d'interessi, ai sensi delle disposizioni rispettivamente dei titoli V e VI;

(...)».

8 Il titolo V, rubricato «Aggiudicazione degli appalti pubblici», contenuto nella parte prima del medesimo regolamento, prevedeva le disposizioni applicabili in tale settore.

#### *L'azione comune 2008/124*

9 Secondo l'articolo 1 dell'azione comune 2008/124, intitolato «Missione», in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato origine alla presente controversia, l'Unione istituiva una missione sullo stato di diritto in Kosovo, denominata «Eulex Kosovo».

10 In forza dell'articolo 2 di tale azione comune, il mandato dell'Eulex Kosovo era il seguente:

«L'EULEX KOSOVO assiste le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee.

In piena cooperazione con i programmi di assistenza della Commissione europea, l'EULEX KOSOVO assolve il mandato mediante attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza, mantenendo nel contempo alcune responsabilità esecutive».

- 11 L'articolo 3 della predetta azione comune definiva le missioni dell'Eulex Kosovo nei termini seguenti:
- «Per assolvere il mandato della missione di cui all'articolo 2, l'EULEX KOSOVO:
- a) offre alle competenti istituzioni kosovare monitoraggio, tutoraggio e consulenza in tutti i settori inerenti allo stato di diritto in senso lato (dogane comprese), mantenendo nel contempo alcune responsabilità esecutive;
  - b) mantiene e promuove lo stato di diritto e l'ordine e la sicurezza pubblici, eventualmente anche in consultazione con le pertinenti autorità civili internazionali presenti in Kosovo, ribaltando o annullando decisioni operative assunte dalle competenti autorità kosovare;
  - c) concorre ad assicurare che tutti i servizi kosovari incaricati di garantire lo stato di diritto, comprese le dogane, non subiscano ingerenze politiche;
  - d) provvede affinché i casi di crimini di guerra, terrorismo, criminalità organizzata, corruzione, crimini etnici, reati finanziari/economici e altri reati gravi siano adeguatamente investigati, perseguiti, giudicati e puniti conformemente alla legge applicabile, eventualmente anche da inquirenti, magistrati e giudici internazionali che si associno a inquirenti, magistrati e giudici kosovari o che agiscano in indipendenza, eventualmente anche creando strutture di cooperazione e di coordinamento fra polizia e autorità giudiziarie;
  - e) contribuisce a rafforzare la cooperazione e il coordinamento in tutto l'iter giudiziario, soprattutto per quanto riguarda la criminalità organizzata;
  - f) contribuisce alla lotta contro la corruzione, la frode e la criminalità finanziaria;
  - g) contribuisce all'attuazione della strategia e del piano d'azione anticorruzione per il Kosovo;
  - h) assume altre responsabilità, in indipendenza o a sostegno delle competenti autorità kosovare, al fine di mantenere e promuovere lo stato di diritto e l'ordine e la sicurezza pubblici, in consultazione con le pertinenti strutture del Consiglio;
  - i) assicura che tutte le sue attività rispettino le norme internazionali in materia di diritti umani e di integrazione di genere».
- 12 L'articolo 8, paragrafo 5, della medesima azione comune definiva le funzioni del capomissione nei termini seguenti:
- «Il capomissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'EULEX KOSOVO e a tal fine firma un contratto con la Commissione».
- 13 L'articolo 11 dell'azione comune 2008/124, intitolato «Catena di comando», così prevedeva:
- «1. L'EULEX KOSOVO dispone di una catena di comando unificata, in quanto operazione di gestione delle crisi.
2. Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'AR, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EULEX KOSOVO.
3. (...) [I]l comandante civile dell'operazione, sotto il controllo politico e la direzione strategica del CPS e l'autorità generale dell'AR, è il comandante dell'EULEX KOSOVO a livello strategico e, in quanto tale, impartisce istruzioni al capomissione e gli fornisce consulenza e sostegno tecnico.

(...))».

14 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafi da 2 a 4, di tale azione comune, relativo alle disposizioni finanziarie:

«2. Tutte le spese sono gestite secondo le regole e le procedure applicabili al bilancio generale dell'UE.

3. Con l'approvazione della Commissione il capomissione può concludere accordi tecnici con gli Stati membri dell'[Unione], con gli Stati terzi partecipanti e altri attori internazionali stanziati in Kosovo per quanto riguarda la fornitura di equipaggiamento, servizi e locali all'EULEX KOSOVO. (...).

4. Il capomissione riferisce dettagliatamente alla Commissione ed è soggetto a supervisione da parte della stessa sulle attività intraprese nell'ambito del suo contratto».

### Fatti

15 I fatti all'origine della controversia sono descritti ai punti da 2 a 7 dell'ordinanza impugnata nei termini seguenti:

«2 Il 18 ottobre 2011 è stato pubblicato nel supplemento della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2011/S 200-324817), con il riferimento EuropeAid/131516/D/SER/XK, un bando di gara ristretta riguardante un progetto denominato "Supporto elicotteristico alla missione Eulex in Kosovo", volta alla conclusione di un contratto di servizio. Detto bando recava la seguente indicazione: "Ente appaltante: Il capo di Eulex Kosovo, Pristina, Kosovo".

3 Con lettera del 23 dicembre 2011, alla quale erano accluse, fra l'altro, istruzioni per gli offerenti, il capo dell'Eulex Kosovo ha invitato la ricorrente, Elitaliana (...), società italiana operante nel settore dei servizi elicotteristici, da essa forniti a enti pubblici, a partecipare alla procedura di licitazione privata.

4 La ricorrente ha presentato un'offerta nell'ambito della summenzionata procedura.

5 Con lettera del 29 marzo 2012 il direttore dell'amministrazione e dei servizi di supporto dell'Eulex Kosovo ha informato la ricorrente che la sua offerta si era classificata seconda.

6 Il 2 aprile 2012 la ricorrente ha presentato all'Eulex Kosovo istanza scritta di accesso a taluni documenti presentati dall'offerente che si era classificato primo. Il capo dell'Eulex Kosovo ha negato l'accesso ai documenti con lettera del 17 aprile 2012.

7 Il 24 aprile 2012 il capo dell'Eulex Kosovo ha aggiudicato l'appalto in questione all'offerente che si era classificato primo».

16 Occorre precisare che il bando di gara indicava che l'appalto in questione si inseriva nel programma dell'azione comune 2008/124 e che era descritto come segue: «Fornitura di servizio elicotteristico su base 24/7 nella regione del Kosovo e stati limitrofi per Search & Rescue e voli di evacuazione medica (Medevac) così come voli a supporto di ogni operazione della Missione, tipo trasporto di ufficiali di polizia, sorveglianza aerea ed altre operazioni correlate alla Missione. (...)».

## Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 17 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 maggio 2012 l'Elitaliana ha proposto un ricorso diretto ad ottenere, da un lato, l'annullamento dei provvedimenti controversi e, dall'altro, la condanna dell'Eulex Kosovo al risarcimento del danno subito dalla ricorrente a causa di tali provvedimenti.
- 18 Nell'ambito di tale procedimento l'Eulex Kosovo ha sollevato un'eccezione di irricevibilità conformemente all'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, vertente, da un lato, sul fatto che il ricorso di annullamento dell'Elitaliana non poteva essere diretto contro l'Eulex Kosovo, poiché essa, non godendo dello status di organismo indipendente, era priva di legittimazione passiva, e, dall'altro, sull'incompetenza del Tribunale, tenuto conto della circostanza che i provvedimenti controversi erano stati adottati sulla base delle disposizioni del Trattato FUE relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC).
- 19 Ai punti da 19 a 37 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Eulex Kosovo e ha pertanto respinto il ricorso proposto dall'Elitaliana.
- 20 Ai punti da 19 a 25 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha in primo luogo esaminato se l'Eulex Kosovo costituisse un «organo o organismo dell'Unione» ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE e potesse, per questo, essere dotato di legittimazione passiva nella causa dinanzi ad esso pendente.
- 21 Dopo aver analizzato il tenore degli articoli 1, paragrafo 1, 6, 7, paragrafi 1 e 2, nonché 11 dell'azione comune 2008/124, al punto 26 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha concluso quanto segue:
- «In considerazione delle disposizioni sopra menzionate, l'Eulex Kosovo è carente di personalità giuridica e non è previsto che essa possa essere parte di una causa dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione».
- 22 Avendo rilevato, in secondo luogo, al punto 27 dell'ordinanza impugnata, che l'Elitaliana chiedeva l'annullamento dei provvedimenti adottati dall'Eulex Kosovo in sede di aggiudicazione dell'appalto controverso, al punto 31 di tale ordinanza il Tribunale ha considerato, da un lato, che in forza degli articoli 8, paragrafo 5, e 16, paragrafo 2, dell'azione comune 2008/124, il capomissione era responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'Eulex Kosovo e sottoscriveva a tal fine un contratto con la Commissione e, dall'altro, che le spese dovevano essere gestite «secondo le regole e le procedure comunitarie applicabili al bilancio generale dell'UE». Da tali elementi il Tribunale ha dedotto che la Commissione aveva delegato talune funzioni di esecuzione del bilancio dell'Eulex Kosovo al capo di tale missione.
- 23 Al punto 34 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ne ha concluso che «[a]lla luce di tali circostanze, occorre considerare che gli atti adottati dal capo dell'Eulex Kosovo nell'ambito del procedimento di aggiudicazione dell'appalto in questione sono imputabili alla Commissione, legittimata passiva ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE. Tali atti sono suscettibili di un controllo giurisdizionale conforme alle prescrizioni del principio generale, fatto valere dalla [Elitaliana], secondo il quale ogni atto adottato da un organo o da un organismo dell'Unione destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale». Tali considerazioni hanno indotto il Tribunale, al punto 35 dell'ordinanza impugnata, a dichiarare che «[d]i conseguenza, l'Eulex Kosovo è priva di legittimazione passiva».
- 24 In terzo luogo, il Tribunale ha esaminato l'argomento dell'Elitaliana secondo il quale, nel caso in cui all'Eulex Kosovo non fosse riconosciuta la legittimazione passiva, sarebbe sempre possibile per il giudice adito rimediare a tale errore considerando legittimato passivo l'autore dell'atto impugnato.



- 25 Al punto 39 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha accertato che, nel caso di specie, la designazione dell'Eulex Kosovo nel ricorso come legittimata passiva non costituiva un errore, poiché dal contenuto del ricorso risultava chiaramente che l'Elitaliana riteneva che l'Eulex Kosovo fosse, ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, un «organo o organismo dell'Unione» e che, in ogni caso, nessun elemento contenuto in tale ricorso consentiva di considerare che la ricorrente avesse proposto il suo ricorso contro un ente diverso dall'Eulex Kosovo.
- 26 In quarto luogo, il Tribunale ha esaminato se l'Elitaliana potesse utilmente invocare il beneficio dell'errore scusabile, come da essa sostenuto sulla base della giurisprudenza della Corte e del Tribunale, in virtù della quale la sussistenza di un tale errore sarebbe riconosciuta qualora l'istituzione interessata abbia assunto un comportamento tale da ingenerare, da solo o in modo determinante, una comprensibile confusione nel soggetto in buona fede, che ha dato prova di tutta la diligenza che si richiede da un operatore normalmente accorto.
- 27 Per quanto riguarda quest'ultimo motivo dedotto dalla ricorrente, il Tribunale ha anzitutto accertato, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, che nessuno dei documenti relativi all'appalto di cui trattasi indicava un soggetto contro il quale potesse essere proposto un ricorso. Il Tribunale ne ha dedotto che, «considerato il rapporto giuridico complesso che caratterizza, nell'ambito di tale procedura, la relazione tra l'Eulex Kosovo e il suo capo, da un lato, e la Commissione e il Consiglio, dall'altro, per la ricorrente era innegabilmente difficile identificare la parte a cui le misure [controverse] fossero imputabili e che fosse dotata di legittimazione passiva».
- 28 Successivamente, al punto 42 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha tuttavia constatato che, secondo la giurisprudenza invocata dall'Elitaliana, la sussistenza di un errore scusabile poteva avere unicamente come conseguenza la possibilità per il giudice adito di considerare il ricorso ricevibile nonostante la sua tardività. Esso ha rilevato che, poiché il ricorso dell'Elitaliana era stato proposto entro i termini impartiti, tale giurisprudenza non trovava applicazione nel caso di specie.
- 29 Al punto 43 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha osservato che dall'atto di ricorso emergeva che l'Elitaliana aveva considerato che l'Eulex Kosovo fosse un organo o organismo, e aveva indirizzato inequivocabilmente il suo ricorso contro tale ente, sebbene la lettura dell'azione comune 2008/124 avrebbe consentito alla ricorrente di evitare di commettere tale errore.
- 30 In quinto e ultimo luogo, al punto 45 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha concluso il suo esame come segue:

«Dalle considerazioni che precedono discende che, stante la carenza di legittimazione passiva dell'Eulex Kosovo, il ricorso proposto dalla ricorrente avverso quest'ultima è irricevibile sia per quanto riguarda la domanda di annullamento che per quanto riguarda la domanda di risarcimento, strettamente connessa alla prima (...), senza che sia necessario pronunciarsi sulla dedotta incompetenza del Tribunale a statuire sugli atti adottati in forza delle disposizioni del Trattato [UE] relative alla PESC».

## **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

### *Procedimento dinanzi alla Corte*

- 31 Con decisione del 24 giugno 2014 la Corte ha assegnato la causa alla Quinta Sezione e ha deciso di statuire senza procedere all'udienza di discussione. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 dicembre 2014.

- 32 Con ordinanza del 10 febbraio 2015 la Corte ha disposto la riapertura della fase orale e lo svolgimento di un'udienza. Le parti, nonché, conformemente all'articolo 24, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione e il Consiglio, sono stati invitati a prendere posizione sulla questione se il Tribunale e la Corte di giustizia fossero competenti a conoscere della presente causa, prendendo in considerazione le disposizioni in materia di PESC contenute nel titolo V, capo 2, sezione 1, del Trattato UE e quelle di cui all'articolo 275 TFUE.
- 33 In seguito all'udienza di discussione del 25 marzo 2015 e alla presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 21 maggio 2015 è stata chiusa la fase orale.

#### *Conclusioni delle parti*

- 34 Con la sua impugnazione l'Elitaliana chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata. Nel caso in cui la causa sia matura per la decisione, l'Elitaliana chiede che venga accolto il ricorso di primo grado e che l'Eulex Kosovo sia condannata alle spese processuali. Nel caso in cui la Corte ritenga che la causa non sia matura per la decisione, la ricorrente chiede che sia rinviata dinanzi al Tribunale.
- 35 L'Eulex Kosovo chiede il rigetto dell'impugnazione e la condanna dell'Elitaliana alle spese.

#### **Sull'impugnazione**

- 36 In via preliminare occorre rilevare che il Tribunale non ha esaminato la questione sollevata dall'Eulex Kosovo relativa alla competenza dei giudici dell'Unione a conoscere della causa alla luce delle disposizioni dei Trattati in materia di PESC, ma ha statuito sull'eccezione di irricevibilità connessa all'assenza di legittimazione passiva in capo all'Eulex Kosovo.
- 37 Quando la questione della competenza della Corte a conoscere di una controversia è di ordine pubblico, tale questione può essere esaminata in qualsiasi momento dalla Corte, anche d'ufficio (v., in tal senso, sentenza Commissione/Cipro, C-340/10, EU:C:2012:143, punto 20).
- 38 Nel caso di specie occorre sollevare d'ufficio tale questione, che è stata oggetto della riapertura della fase orale, ed esaminarla per prima.

#### *Argomenti delle parti*

- 39 Il Consiglio, la Commissione e l'Elitaliana ritengono che la Corte sia competente a conoscere della presente causa.
- 40 L'Eulex Kosovo sostiene che la Corte è competente a conoscere dello status e dell'attività del Consiglio e della Commissione, ma che non lo è relativamente allo status e all'attività dell'Eulex Kosovo.

#### *Giudizio della Corte*

- 41 Si deve osservare che, a norma dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte non è in linea di principio competente per quanto riguarda le disposizioni relative alle PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime (sentenza Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 69).



- 42 Tuttavia, i citati articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, e 275, primo comma, introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente (sentenza Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70).
- 43 In forza dell'articolo 41, paragrafo 2, primo comma, TUE, le «spese operative cui dà luogo l'attuazione del (...) capo [relativo alle disposizioni specifiche sulla PESC] sono (...) a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti».
- 44 Tale disposizione è sostanzialmente rammentata all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento finanziario.
- 45 Conformemente agli articoli 17 TUE e 317 TFUE, spetta alla Commissione dare esecuzione al bilancio dell'Unione.
- 46 Dall'articolo 16, paragrafo 2, dell'azione comune 2008/124 risulta che «[t]utte le spese» della missione Eulex Kosovo «sono gestite secondo le regole e le procedure applicabili al bilancio generale dell'UE».
- 47 Nella fattispecie è pacifico che la missione Eulex Kosovo è una missione civile e che si era previsto di porre le spese relative al servizio di supporto elicotteristico della missione Eulex Kosovo a carico del bilancio dell'Unione.
- 48 Pertanto, i provvedimenti controversi di cui si è chiesto l'annullamento a causa di una violazione delle norme applicabili agli appalti pubblici dell'Unione riguardavano l'aggiudicazione di un appalto pubblico che ha generato spese a carico del bilancio dell'Unione. Ne consegue che l'appalto in questione rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni del regolamento finanziario.
- 49 Tenuto conto delle circostanze del caso di specie, non si può considerare che la portata della limitazione a carattere derogatorio della competenza della Corte, prevista dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dall'articolo 275 TFUE si estenda fino ad escludere che la Corte sia competente a interpretare ed applicare le disposizioni del regolamento finanziario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.
- 50 Di conseguenza il Tribunale, e in caso d'impugnazione la Corte, sono competenti a conoscere della presente controversia.

*Sul primo e sul secondo motivo, vertenti sul fatto che il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere all'Eulex Kosovo la qualità di «organo o organismo dell'Unione», ai sensi dell'articolo 263 TFUE, e sull'errata assimilazione dell'Eulex Kosovo a una delegazione dell'Unione*

#### Argomenti delle parti

- 51 Con il primo e il secondo motivo, che occorre esaminare congiuntamente, l'Elitaliana, in primo luogo, lamenta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, dichiarando al punto 26 dell'ordinanza impugnata che «l'Eulex Kosovo è carente di personalità giuridica e non è previsto che essa possa essere parte di una causa dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione», considerazione che l'ha indotto a concludere che l'Eulex Kosovo non costituisse un «organo o organismo dell'Unione», ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE. L'Elitaliana sostiene che il Tribunale è incorso in errore non applicando la giurisprudenza risultante dalla sentenza *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166). A tale titolo l'Elitaliana segnala che gli articoli 8 e 16 dell'azione comune 2008/124 hanno attribuito al capomissione la rappresentanza e la connessa responsabilità giuridica degli atti dell'Eulex Kosovo

nonché un'autonomia finanziaria. Essa ne conclude che tale ente era un «autonomo centro di imputazione di diritti e di doveri», il che gli conferiva, per questo, personalità giuridica e, di conseguenza, la qualità di organo o organismo dell'Unione.

- 52 L'Elitaliana sostiene in secondo luogo che, ai punti da 27 a 35 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha assimilato erroneamente l'Eulex Kosovo a una delegazione, per trarne la conclusione che gli atti adottati nell'ambito dell'appalto pubblico erano imputabili alla Commissione.
- 53 L'Eulex Kosovo chiede il rigetto di questi due motivi.

#### Giudizio della Corte

- 54 Per quanto concerne la qualità di organo o organismo dell'Unione che, come lamenta la ricorrente, il Tribunale ha negato all'Eulex Kosovo, occorre osservare che l'articolo 263 TFUE prevede che la Corte eserciti un controllo di legittimità sugli atti di tali organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici.
- 55 Come rilevato dal Tribunale ai punti 24 e 25 dell'ordinanza impugnata, diverse disposizioni dell'azione comune 2008/124, in particolare l'articolo 11, paragrafo 2, della stessa, evidenziano che il controllo politico e la direzione strategica dell'Eulex Kosovo erano esercitati non in maniera autonoma dalla missione, ma dal comitato politico e di sicurezza (CPS), che esercita esso stesso tali controllo e direzione sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune (AR).
- 56 Per quanto riguarda il settore del bilancio e finanziario, dall'articolo 8, paragrafo 5, dell'azione comune 2008/124 risulta che il capomissione «è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'EULEX KOSOVO e a tal fine firma un contratto con la Commissione». L'articolo 16, paragrafo 3, di tale azione comune prevedeva inoltre che «[c]on l'approvazione della Commissione il capomissione può concludere accordi tecnici con gli Stati membri dell'[Unione], con gli Stati terzi partecipanti e altri attori internazionali stanziati in Kosovo per quanto riguarda la fornitura di equipaggiamento, servizi e locali all'EULEX KOSOVO». L'articolo 16, paragrafo 4, della suddetta azione comune stabiliva a sua volta che «[i]l capomissione riferisce dettagliatamente alla Commissione ed è soggetto a supervisione da parte della stessa sulle attività intraprese nell'ambito del suo contratto».
- 57 Ne discende che, sebbene il capomissione fosse qualificato dall'azione comune 2008/124 come «responsabile» dell'esecuzione del bilancio dell'Unione, resta il fatto che le sue competenze in materia finanziaria e di bilancio erano esercitate sotto il controllo e l'autorità della Commissione. Tali elementi hanno indotto il Tribunale a considerare correttamente, al punto 36 dell'ordinanza impugnata, che, in tale materia, il capomissione disponeva di poteri delimitati e che era in realtà soltanto dotato di «una capacità giuridica strettamente limitata da un punto di vista sostanziale», contrariamente alle affermazioni della ricorrente secondo cui l'Eulex Kosovo era «certamente dotato di personalità giuridica in quanto autonomo centro di imputazione di diritti e di doveri».
- 58 Dalle considerazioni che precedono emerge che il Tribunale ha dichiarato correttamente che l'Eulex Kosovo non poteva essere considerata come dotata di personalità giuridica, in quanto l'azione comune 2008/124 qualificava tale ente come «missione» e poiché, da un lato, in materia politica e strategica detta missione era posta sotto l'autorità e il controllo del Consiglio e dell'AR e, dall'altro, in materia finanziaria e di bilancio il capomissione esercitava le proprie competenze sotto il controllo e l'autorità della Commissione.
- 59 Pertanto, al punto 26 dell'ordinanza impugnata il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel considerare, da un lato, che l'Eulex Kosovo era carente di personalità giuridica e, dall'altro, che non era previsto che essa potesse essere parte di una causa dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione.

Tali elementi hanno portato il Tribunale a dedurre correttamente che l'Eulex Kosovo era una missione la cui durata era limitata, che non poteva essere un «organo o organismo» ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 1, TFUE.

- 60 Per quanto concerne la censura formulata dalla ricorrente relativamente all'errore che il Tribunale avrebbe commesso nel considerare che l'Eulex Kosovo ha adottato i provvedimenti controversi nell'ambito di una delegazione, essa va respinta per le ragioni di seguito esposte.
- 61 Conformemente all'articolo 53 bis del regolamento finanziario, quando la Commissione esegue il bilancio in modo centralizzato, le funzioni di esecuzione possono essere espletate indirettamente, secondo le disposizioni degli articoli da 54 a 57 di tale regolamento. L'articolo 54 di detto regolamento precisa, al paragrafo 2, lettera d), che la Commissione, quando esegue il bilancio mediante gestione centralizzata indiretta ai sensi dell'articolo 53 bis, può delegare funzioni implicanti l'esercizio di potestà pubbliche e in particolare funzioni d'esecuzione del bilancio a persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del Trattato UE.
- 62 Nella fattispecie, l'articolo 8, paragrafo 5, e l'articolo 16, paragrafo 4, dell'azione comune 2008/124 prevedono che il capomissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'Eulex Kosovo e che a tal fine firma un contratto con la Commissione. Nell'ambito dell'esecuzione di tale contratto, il capomissione Eulex Kosovo è tenuto a riferire dettagliatamente alla Commissione ed è soggetto a supervisione da parte della stessa sulle attività intraprese nell'ambito del suo contratto.
- 63 Dai due punti precedenti della presente sentenza risulta che, come giustamente rilevato dal Tribunale ai punti 31 e 32 dell'ordinanza impugnata, mediante il contratto sottoscritto con il capomissione e in forza dell'articolo 54, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario, la Commissione ha delegato a quest'ultimo il suo potere di esecuzione del bilancio. Nell'ambito di tale delega, il capo della missione Eulex Kosovo, in qualità di delegato della Commissione, è tenuto a rispettare le regole di bilancio del diritto dell'Unione, ivi comprese le regole che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici, come previste al titolo V della prima parte del regolamento finanziario.
- 64 A tale proposito, al punto 33 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha rammentato il principio secondo il quale gli atti adottati in forza dei poteri delegati sono normalmente attribuiti all'istituzione delegante, alla quale spetta difendere in giudizio l'atto di cui trattasi.
- 65 Contrariamente a quanto afferma la ricorrente e come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 62 e 63 delle sue conclusioni del 4 dicembre 2014, sebbene il punto 33 dell'ordinanza impugnata faccia riferimento a una decisione del Tribunale riguardante una delegazione dell'Unione, ossia un ente istituito conformemente all'articolo 221 TFUE per assicurare la rappresentanza dell'Unione, nel caso di specie la delegazione dell'Unione in Montenegro, tale punto non può essere interpretato nel senso che il Tribunale abbia ivi considerato che l'Eulex Kosovo dovesse essere assimilata a un tale ente, ma si limita a ricordare un principio di diritto del quale il Tribunale si è avvalso in tale decisione.
- 66 Risulta da quanto precede che il Tribunale ha concluso correttamente, ai punti 34 e 35 dell'ordinanza impugnata, che gli atti adottati dall'Eulex Kosovo nell'ambito del procedimento dell'appalto in questione erano imputabili alla Commissione e che, per questo, l'Eulex Kosovo non era dotata della legittimazione passiva.
- 67 A tale proposito occorre sottolineare che l'Elitaliana erra nel sostenere che il difetto di legittimazione passiva dell'Eulex Kosovo sarebbe tale da contrastare con i principi rammentati dalla Corte nella sentenza *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), secondo i quali il sistema del Trattato deve consentire di proporre un ricorso diretto contro tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici. Infatti, come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 34 dell'ordinanza impugnata, i provvedimenti controversi erano suscettibili di un controllo

giurisdizionale, a condizione tuttavia che non fosse l'Eulex Kosovo, bensì la Commissione, in qualità di autorità delegante, a essere citata nell'atto di ricorso diretto segnatamente all'annullamento di tali provvedimenti.

- 68 Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo e il secondo motivo d'impugnazione devono essere respinti in quanto infondati.

*Sul terzo motivo, vertente su un errore di diritto del Tribunale consistente nell'aver negato l'esistenza di un errore scusabile dell'Elitaliana*

#### Argomenti delle parti

- 69 Il terzo motivo sviluppato dall'Elitaliana, che riguarda il ragionamento del Tribunale relativo all'errore scusabile, si articola in due parti.
- 70 Con la prima parte del terzo motivo l'Elitaliana lamenta che il Tribunale, al punto 42 dell'ordinanza impugnata, ha erroneamente limitato il beneficio dell'errore scusabile ai soli casi in cui la parte che se ne avvale chiede di evitare le conseguenze connesse al mancato rispetto di un termine processuale.
- 71 Con la seconda parte del terzo motivo l'Elitaliana adduce l'esistenza di una contraddizione nella motivazione tra i punti 41 e 43 dell'ordinanza impugnata, in quanto il Tribunale avrebbe ammesso, da un lato, che il rapporto giuridico complesso dell'appalto in questione rendeva difficile identificare la parte a cui le misure controverse erano imputabili, e, dall'altro, che le disposizioni dell'azione comune 2008/124 erano sufficientemente chiare perché la ricorrente non commettesse l'errore di ritenere che l'Eulex Kosovo costituisse un «organ[o] o organism[o] dell'Unione», ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

#### Giudizio della Corte

- 72 Per quanto riguarda la prima parte di tale motivo, va osservato che, in applicazione dell'articolo 21 dello Statuto della Corte di giustizia, i ricorsi proposti contro gli atti delle istituzioni dell'Unione devono essere formalmente diretti avverso l'istituzione alla quale l'atto controverso è imputabile.
- 73 In primo luogo la Corte ha ammesso che la designazione nell'atto di ricorso di un convenuto diverso dall'autore dell'atto impugnato non comporta l'irricevibilità del ricorso se quest'ultimo contiene elementi che consentano di individuare senza ambiguità la parte contro la quale esso è proposto, come l'indicazione dell'atto impugnato e quella dell'autore di tale atto (v., in tal senso, ordinanza Commissione/BEI, 85/86, EU:C:1986:292, punto 6). Quando il ricorso è diretto contro una persona diversa da quella alla quale è imputabile l'atto oggetto del ricorso medesimo, la Corte non può disattendere la volontà manifesta del ricorrente né sostituirsi a essa, e non può fare altro che dichiarare il ricorso irricevibile.
- 74 Orbene, nel caso di specie, al punto 39 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha rilevato, da un lato, che il ricorso dell'Elitaliana era diretto senza alcuna ambiguità contro l'Eulex Kosovo, che secondo la ricorrente possedeva la qualità di «organo o organismo dell'Unione», ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE e, dall'altro, che la ricorrente non aveva mai proposto un ricorso contro una parte diversa dall'Eulex Kosovo. In tale contesto, il Tribunale ha dichiarato correttamente che la giurisprudenza richiamata al punto precedente della presente sentenza non era applicabile e che non spettava a lui individuare la parte contro la quale il ricorso avrebbe dovuto essere diretto.
- 75 In secondo luogo, il Tribunale ha indicato correttamente, da un lato, al punto 42 dell'ordinanza impugnata, che la giurisprudenza invocata dalla ricorrente, ossia precisamente il punto 19 della sentenza Schertzer/Parlamento (25/68, EU:C:1977:158), relativa all'errore scusabile, poteva avere come

unica conseguenza la possibilità che un ricorso proposto oltre i termini processuali previsti a tal fine non fosse dichiarato irricevibile, per dedurne, dall'altro, implicitamente ma necessariamente, che l'invocazione dell'errore scusabile era nella fattispecie inutile, in quanto, come constatato dal Tribunale, «nel caso di specie, [era] pacifico che la ricorrente [aveva] rispettato il termine per proporre ricorso», e che la ricorrente non aveva mai proposto un ricorso contro una parte diversa dall'Eulex Kosovo.

- 76 La prima parte di tale motivo deve di conseguenza essere respinta in quanto infondata.
- 77 Per quanto concerne la seconda parte del terzo motivo dedotto dall'Elitaliana a sostegno della sua impugnazione, occorre rilevare che al punto 41 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha ammesso l'esistenza di difficoltà nell'identificare la parte a cui le misure in argomento erano imputabili, per concludere al punto 43 dell'ordinanza impugnata che, nonostante tali difficoltà, la ricorrente avrebbe potuto evitare di commettere l'errore di dirigere il suo ricorso contro l'Eulex Kosovo.
- 78 Tale censura, destinata a rimettere in discussione la non scusabilità dell'errore commesso, dev'essere senz'altro respinta, in quanto è diretta contro una motivazione sovrabbondante dell'ordinanza e non può quindi comportare il suo annullamento (v., in tal senso, sentenza *Aéroports de Paris/Commissione*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, punti 41 e 67 nonché giurisprudenza ivi citata). Infatti, il Tribunale ha correttamente considerato, per le ragioni già esposte al punto 75 della presente sentenza, che nel caso di specie l'invocazione dell'errore scusabile era inutile.
- 79 Poiché la seconda parte del terzo motivo dev'essere dichiarata inconferente, il terzo motivo va respinto in quanto in parte infondato e in parte inconferente.
- 80 Dato che nessuno dei motivi dedotti dall'Elitaliana a sostegno della sua impugnazione può trovare accoglimento, questa dev'essere respinta integralmente.

### **Sulle spese**

- 81 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché l'Elitaliana è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese del presente procedimento, conformemente alla domanda dell'Eulex Kosovo.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) L'Elitaliana SpA è condannata alle spese.**

Firme