



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

25 ottobre 2017*

«Impugnazione – Risorse proprie dell’Unione europea – Decisione 2007/436/CE – Responsabilità finanziaria degli Stati membri – Perdita di determinati dazi all’importazione – Obbligo di versare alla Commissione europea l’importo corrispondente alla perdita – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Lettera della Commissione europea – Nozione di “atto impugnabile”»

Nella causa C-599/15 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 16 novembre 2015,

Romania, rappresentata da R.-H. Radu, M. Chicu e A. Wellman, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, J. Vláčil e T. Müller, in qualità di agenti,

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e K. Stranz, in qualità di agenti,

Repubblica slovacca, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente,

intervententi in sede d’impugnazione,

procedimento in cui l’altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár e Z. Malúšková, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (relatore) e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 23 marzo 2017,

* Lingua processuale: il rumeno.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 2017,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Romania chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 14 settembre 2015, Romania/Commissione (T-784/14, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2015:659), con cui esso ha respinto in quanto irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione della Direzione generale del Bilancio della Commissione europea asseritamente contenuta nella lettera BUDG/B/03MV D(2014) 3079038, del 19 settembre 2014 (in prosieguo: la «lettera controversa»).

Contesto normativo

Normativa relativa alle risorse proprie

- 2 La decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU 2007, L 163, pag. 17) abroga, con effetto dal 1° gennaio 2007, la decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU 2000, L 253, pag. 42).
- 3 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2000/597 e dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2007/436, costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea le entrate provenienti, in particolare, dai «dazi della tariffa doganale comune e [da] altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni [dell'Unione] sugli scambi con paesi terzi» (in prosieguo: le «risorse proprie»).
- 4 A norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 2007/436/CE (GU 2000, L 130, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 105/2009 del Consiglio, del 26 gennaio 2009 (GU 2009, L 36, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1150/2000»), un dazio dell'Unione sulle risorse proprie è accertato non appena ricorrono le condizioni previste dalla normativa doganale per quanto riguarda la registrazione dell'importo del dazio e la comunicazione del medesimo al soggetto passivo.
- 5 L'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1150/2000 dispone quanto segue:

«Secondo le modalità definite dall'articolo 10, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato».
- 6 Conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento, l'iscrizione delle risorse proprie ha luogo entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il dazio è stato accertato a norma dell'articolo 2 di detto regolamento.
- 7 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di interessi di mora.

Regolamento di procedura del Tribunale

8 Conformemente all'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale:

«1. Se il convenuto chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità o sull'incompetenza senza avviare la discussione nel merito, propone la domanda con atto separato entro il termine previsto dall'articolo 81.

(...)

7. Il Tribunale statuisce nel più breve termine possibile sulla domanda o, qualora ciò sia giustificato da circostanze particolari, rinvia l'esame al giudizio di merito. (...)

8. Se il Tribunale respinge la domanda o rinvia al merito, il presidente assegna un nuovo termine per la prosecuzione della causa».

Fatti all'origine della controversia

- 9 Con la lettera controversa, il direttore della Direzione «Risorse proprie e programmazione finanziaria» della Direzione generale del Bilancio della Commissione europea (in prosieguo: il «direttore») ha ricordato che, nel mese di aprile 2010, le autorità tedesche avevano chiesto alla Commissione di stabilire, in applicazione dell'articolo 239 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1), se uno sgravio dei dazi all'importazione fosse giustificato con riferimento a una società tedesca che aveva depositato, in qualità di obbligata principale, varie dichiarazioni a nome dei suoi clienti per il trasporto, nel corso degli anni 2006 e 2007, di merci in regime di transito esterno con destinazione in un altro Stato membro, nel quale un'indagine aveva rivelato che talune merci non erano state presentate all'ufficio di destinazione.
- 10 Il direttore ha ricordato che, con decisione C (2011) 9750 definitivo, del 5 gennaio 2012 (fascicolo REM 03/2010), la Commissione aveva accertato la correttezza dello sgravio dei dazi all'importazione richiesto. A tale riguardo, la Commissione ha sottolineato che la chiusura irregolare delle operazioni di transito configurava delle manovre fraudolente che potevano trovare una ragionevole spiegazione solo nell'attiva complicità di un agente doganale dell'ufficio di destinazione dello Stato membro interessato o in una carenza organizzativa di tale ufficio che aveva permesso a un terzo di accedere al nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS).
- 11 Il direttore ha altresì indicato, in sostanza, che le autorità tedesche avevano, per motivazioni analoghe, concesso sgravi doganali in un altro caso.
- 12 Nella lettera controversa, il direttore ha esposto che, a parere dei servizi della Commissione, la Romania era considerata finanziariamente responsabile, dal momento che la conferma dell'appuramento sui documenti di transito restituiti all'ufficio tedesco di partenza aveva impedito alle autorità tedesche di riscuotere o di recuperare dazi doganali, che costituiscono risorse proprie tradizionali. Egli ha precisato che, sebbene la Romania non fosse incaricata di riscuotere i dazi doganali dovuti per l'importazione all'interno dell'Unione, uno Stato membro rimaneva finanziariamente responsabile per le perdite di risorse proprie in caso di errori o frodi da parte delle sue autorità o dei loro rappresentanti.
- 13 Il direttore ha inoltre sottolineato che le autorità rumene non avevano potuto garantire che le disposizioni doganali dell'Unione fossero state correttamente applicate. Da questa errata applicazione del diritto dell'Unione sarebbe derivata una perdita di risorse proprie tradizionali, dal momento che le autorità tedesche non avevano potuto riscuotere dazi doganali e metterli a disposizione della

Commissione. Il direttore ne ha dedotto che la Romania doveva risarcire il bilancio dell'Unione per la perdita così inflitta. A tale riguardo, egli ha fatto riferimento, per analogia, al punto 44 della sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 14 Il direttore ha spiegato, in sostanza, che un eventuale rifiuto della Romania di mettere a disposizione tali risorse proprie tradizionali sarebbe stato contrario al principio di leale cooperazione tra gli Stati membri e all'interno dell'Unione e avrebbe rappresentato un ostacolo al buon funzionamento del sistema delle risorse proprie.
- 15 Di conseguenza, egli ha invitato le autorità rumene a mettere a disposizione della Commissione un importo di risorse proprie pari a EUR 14 883,79 lordi, da cui occorreva detrarre il 25% a titolo di spese di riscossione, entro e non oltre il primo giorno feriale dopo il diciannovesimo giorno del secondo mese successivo all'invio della lettera controversa. Ha aggiunto che ogni ritardo avrebbe dato luogo al pagamento di interessi in applicazione dell'articolo 11 del regolamento n. 1150/2000.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 16 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 novembre 2014, la Romania ha presentato un ricorso diretto all'annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera controversa.
- 17 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 13 marzo 2015, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991. Tale eccezione di basava sull'assenza di atto impugnabile con un ricorso di annullamento.
- 18 La Romania ha depositato osservazioni su tale eccezione di irricevibilità.
- 19 Con atti depositati nella cancelleria del Tribunale rispettivamente il 23 marzo e il 10 aprile 2015, la Repubblica slovacca e la Repubblica federale di Germania hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Romania.
- 20 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale si è pronunciato sull'eccezione di irricevibilità della Commissione in applicazione dell'articolo 130 del suo regolamento di procedura.
- 21 Per valutare l'impugnabilità della lettera controversa, il Tribunale ha esaminato, ai punti da 23 a 33 e 35 dell'ordinanza impugnata, la ripartizione dei poteri tra la Commissione e gli Stati membri in materia di accertamento delle risorse proprie ai sensi delle disposizioni della decisione 2007/436 e del regolamento n. 1150/2000. Esso ha concluso, al punto 37 di tale ordinanza, che, dal momento che nessuna disposizione legittima la Commissione a emettere un atto giuridico che obblighi uno Stato membro a mettere a disposizione risorse proprie, doveva ritenersi che la lettera controversa avesse valore informativo e costituisse un mero invito rivolto alla Romania.
- 22 A tale riguardo, il Tribunale ha precisato, ai punti da 38 a 40 dell'ordinanza impugnata, che un'opinione espressa dalla Commissione, come quella contenuta nella lettera controversa, non vincola le autorità nazionali e, ai punti da 41 a 43 della medesima ordinanza, che detta opinione non può costituire, analogamente a quanto avviene per i pareri motivati emessi nell'ambito della fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento, un atto impugnabile.
- 23 Infine, il Tribunale ha respinto gli argomenti dedotti dalla Romania. In particolare, ai punti 50 e 51 dell'ordinanza impugnata, esso ha respinto perché inconferenti gli argomenti relativi al fatto che la lettera controversa sarebbe priva di fondamento giuridico, con la motivazione che tali argomenti avevano ad oggetto la fondatezza del contenuto della suddetta lettera. Ai punti da 52 a 56 di tale

ordinanza, il Tribunale ha inoltre replicato ad argomenti attinenti alla situazione di incertezza giuridica in cui tale Stato membro verserebbe circa gli obblighi su di esso incombenti e il rischio pecuniario, alla tutela giurisdizionale effettiva e al rischio di dover pagare interessi di mora considerevoli.

- 24 Sulla base di tali elementi, il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e ha respinto il ricorso della Romania per irricevibilità, in quanto era diretto contro un atto non impugnabile, senza pronunciarsi sulle istanze di intervento della Repubblica federale di Germania e della Repubblica slovacca.

Conclusioni delle parti del giudizio d'impugnazione

- 25 Con la sua impugnazione, la Romania chiede che la Corte voglia:
- dichiarare l'impugnazione ricevibile, annullare integralmente l'ordinanza impugnata e pronunciarsi sul ricorso di annullamento dichiarandolo ricevibile e annullando la lettera controversa;
 - in subordine, dichiarare l'impugnazione ricevibile, annullare integralmente l'ordinanza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché esso dichiari il ricorso ricevibile e annulli la lettera controversa, e
 - condannare la Commissione alle spese.
- 26 Con la sua comparsa di risposta, la Commissione chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione e
 - condannare la Romania alle spese.
- 27 Nelle loro memorie d'intervento, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica slovacca chiedono, in sostanza, alla Corte di accogliere l'impugnazione.

Sull'impugnazione

Argomenti delle parti

- 28 A sostegno della sua impugnazione, la Romania deduce due motivi.
- 29 Con il suo primo motivo, la Romania censura il Tribunale per aver violato le disposizioni dell'articolo 130, paragrafi 7 e 8, del suo regolamento di procedura, in quanto si è pronunciato sull'eccezione di irricevibilità senza avviare la discussione nel merito.
- 30 Da un lato, la Romania rileva come essa avesse domandato, nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, di rinviare l'esame di quest'ultima al giudizio di merito. Orbene, il Tribunale, che sarebbe tenuto, ai sensi di tali disposizioni, ad esaminare se circostanze particolari giustificano un rinvio siffatto e, in caso affermativo, a procedervi, avrebbe omesso di motivare, nel caso di specie, la sua decisione di non rinviare l'esame dell'eccezione al giudizio di merito.
- 31 Dall'altro, la Romania ritiene che il Tribunale, pur avendo rifiutato di rinviare al giudizio di merito l'esame dell'eccezione di irricevibilità, abbia in realtà, ai punti da 29 a 51 dell'ordinanza impugnata, proceduto a valutazioni attinenti al merito. Esso si sarebbe, infatti, pronunciato sulla natura e sul fondamento dell'obbligo pecuniario indicato nella lettera controversa partendo dall'errata premessa secondo cui trovava applicazione la normativa relativa alle risorse proprie tradizionali. Orbene, dinanzi

- al Tribunale, la Romania avrebbe fatto valere che era proprio a causa del fatto che il diritto dell'Unione non attribuiva responsabilità finanziaria a uno Stato membro per la perdita di risorse proprie tradizionali subita in un altro Stato membro che la lettera controversa produceva effetti giuridici. Il Tribunale avrebbe erroneamente rifiutato di tener conto di tali argomenti respingendoli, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, in quanto inconferenti, perché riguardavano la fondatezza del contenuto della lettera suddetta.
- 32 La Romania aggiunge che questa irregolarità procedurale ha arrecato pregiudizio ai suoi interessi, in quanto il suo diritto a un processo equo è stato violato per mancanza di contraddittorio e in quanto la valutazione del Tribunale si basa su vari errori di diritto che avrebbero potuto essere evitati organizzando una discussione sul merito.
- 33 Con il suo secondo motivo, la Romania fa, in sostanza, valere che l'analisi della natura dell'importo reclamato e degli obblighi enunciati nella lettera controversa è viziata da un errore di diritto, poiché il Tribunale ha erroneamente qualificato tale importo come «risorse proprie tradizionali» e ha fatto applicazione della normativa e della giurisprudenza ad esse correlate. Tale normativa, infatti, riguarderebbe esclusivamente la responsabilità finanziaria diretta delle autorità doganali di uno Stato membro. Essa non riguarderebbe invece l'ipotesi, discussa nella fattispecie, di un'eventuale responsabilità finanziaria di un altro Stato membro, che non ha mai avuto la responsabilità di valutare e riscuotere i dazi doganali considerati. La suddetta lettera porrebbe quindi a carico della Romania un nuovo obbligo che non discenderebbe dal diritto dell'Unione. Riferendosi esclusivamente alla normativa sulle risorse proprie tradizionali e alla giurisprudenza ad essa correlata, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, ignorato le circostanze specifiche del caso concreto e omesso di rispondere agli argomenti vertenti sul carattere inedito di tale obbligo.
- 34 Tale errore di diritto si sarebbe riverberato sull'analisi tanto della competenza della Commissione quanto della natura della lettera controversa che il Tribunale ha svolto alla luce della normativa relativa alle risorse proprie tradizionali. Inoltre, il Tribunale avrebbe violato la costante giurisprudenza in materia di ricorsi di annullamento, in quanto avrebbe omesso di pronunciarsi sul contenuto e sul contesto dell'adozione della lettera controversa e si sarebbe fondato esclusivamente su un'analisi della competenza della Commissione. Esso avrebbe in tal modo leso il principio della tutela giurisdizionale effettiva.
- 35 In subordine, da un lato, la Romania lamenta una contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza impugnata, poiché il Tribunale, al punto 29 di detta ordinanza, ha riconosciuto agli Stati membri un margine discrezionale per accertare l'esistenza di una perdita di risorse proprie tradizionali e di un obbligo di versare simili risorse, mentre dai punti 24 e 25 della suddetta ordinanza emerge, in particolare, che gli Stati membri sono tenuti ad accertare tali risorse non appena le condizioni previste dalla decisione 2007/436 e dal regolamento n. 1150/2000 siano soddisfatte.
- 36 Dall'altro, la Romania fa valere che il meccanismo di messa a disposizione in via provvisoria non è applicabile nella fattispecie. Esso sarebbe stato infatti elaborato in materia di risorse proprie tradizionali. In ogni caso, presupporrebbe la sussistenza di un obbligo da cui le autorità di uno Stato membro possono essere esonerate, e riguarda solamente le situazioni in cui vi sia controversia in ordine alle giustificazioni del debito invocato. Essa insiste, in tale contesto, sul rischio per uno Stato membro di dover pagare interessi di mora in caso di mancato pagamento e sottolinea il rischio che un pagamento in via provvisoria divenga definitivo nel caso in cui il merito della controversia non venga deciso nell'ambito di un ricorso di annullamento, o in cui la Commissione non promuova un ricorso per inadempimento.
- 37 La Commissione contesta la fondatezza di tutti questi argomenti.

- 38 In risposta al primo motivo dedotto dalla Romania, la Commissione fa valere che, alla luce del contenuto della lettera controversa, con cui la Romania è stata considerata finanziariamente responsabile della perdita di risorse proprie tradizionali, il Tribunale ha, correttamente, esaminato le competenze della Commissione alla luce delle norme relative alle risorse proprie tradizionali. Esso avrebbe esaminato il contenuto di tale lettera nonché il contesto normativo in materia per analizzare la sola ricevibilità del ricorso, senza esaminare il merito della causa. Orbene, né il contenuto di tale lettera, con cui la Commissione si sarebbe limitata a menzionare determinati fatti e a esporre il proprio parere sulle loro conseguenze in materia di risorse proprie invitando le autorità rumene a mettere a disposizione una certa somma, né i poteri conferiti alla Commissione consentirebbero di concludere che la lettera medesima produce effetti giuridici vincolanti. Infine, contrariamente a quanto sostenuto dalla Romania, il Tribunale non ha «qualificato la natura degli obblighi attribuiti alla Romania con la lettera [controversa]», dato che esso ha chiaramente dichiarato che tale lettera costituiva un mero invito rivolto a detto Stato membro e non era volta a produrre effetti giuridici.
- 39 In risposta al secondo motivo, in sostanza, la Commissione osserva che correttamente il Tribunale, considerata l'assenza di competenza in favore della medesima in materia di risorse proprie tradizionali, e dopo aver analizzato tanto il contenuto quanto del contesto della lettera controversa, ha dichiarato che tale lettera non rientrava nella categoria degli atti impugnabili. Il Tribunale non avrebbe né qualificato l'importo dovuto a titolo delle risorse proprie tradizionali e gli obblighi che sarebbero stati imposti alla Romania con la lettera controversa, né esaminato la questione relativa alla sussistenza dell'obbligo di tale Stato membro di mettere a disposizione la somma considerata e, pertanto, non avrebbe neppure proceduto a una valutazione del merito della causa.
- 40 L'incompetenza a adottare decisioni vincolanti in materia di risorse proprie sarebbe peraltro confermata dal rigetto, da parte del Consiglio, di una proposta di modifica dell'articolo 17 del regolamento n. 1150/2000, che avrebbe investito la Commissione del potere di esaminare la questione e di adottare una decisione debitamente motivata in caso di importo dei dazi accertati superiore a EUR 50 000.
- 41 Peraltro, anche nella denegata ipotesi che la lettera controversa non avesse ad oggetto la messa a disposizione di risorse proprie, essa non avrebbe prodotto effetti giuridici vincolanti, in mancanza di fondamento giuridico in tal senso.
- 42 Con riferimento al punto 29 dell'ordinanza impugnata, la Commissione ritiene che tale punto debba essere inteso, alla luce della costante giurisprudenza richiamata dal Tribunale ai punti da 24 a 28 di detta ordinanza, nel senso che, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1150/2000, gli Stati membri sono legittimati a dichiarare che determinati importi dei dazi accertati non possono essere riscossi. L'articolo 17 di tale regolamento prevederebbe un meccanismo di scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione in caso di impossibilità di riscuotere risorse proprie. Pur potendo presentare osservazioni a uno Stato membro, essa non è investita di alcun potere di adottare atti vincolanti che stabiliscono gli importi di risorse proprie dovuti, con la precisazione che, in caso di punti di vista divergenti tra la stessa e uno Stato membro, spetta alla Corte dirimere la questione nell'ambito di un ricorso per inadempimento.
- 43 Quanto alla tutela giurisdizionale effettiva, al rischio per lo Stato membro di dover pagare interessi di mora e al pagamento in via provvisoria, la Commissione ritiene, in sostanza, che i punti da 54 a 56 dell'ordinanza impugnata non siano viziati da alcun errore di diritto. In particolare, essa rileva che la possibilità di procedere a un pagamento in via provvisoria permette di escludere il rischio per lo Stato membro di dover pagare interessi di mora, che gli Stati membri hanno la possibilità di ripetere i fondi messi a disposizione a titolo di pagamento in via provvisoria sulla base dell'articolo 2, paragrafo 4, e dell'articolo 8 del regolamento n. 1150/2000 e che il pagamento in via provvisoria non è destinato a garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Inoltre, il rischio che sorgano interessi di mora

sarebbe legato all'inadempimento dell'obbligo di mettere le risorse proprie a sua disposizione, e non al fatto che la lettera controversa conteneva un invito in tal senso. L'obbligo di versare interessi di mora discenderebbe direttamente dall'articolo 11 del regolamento n. 1150/2000.

- 44 La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica slovacca ritengono che il secondo motivo debba essere accolto. Tali Stati membri non hanno presentato argomenti con riferimento al primo motivo dedotto dalla Romania.

Giudizio della Corte

- 45 Con i suoi due motivi, che occorre esaminare congiuntamente, la Romania censura, in sostanza, il Tribunale per aver proceduto alla valutazione dell'impugnabilità della lettera controversa alla luce del solo criterio dei poteri della Commissione ai sensi della decisione 2007/436 e del regolamento n. 1150/2000, nonostante il fatto che tale decisione e detto regolamento fossero inapplicabili, e questo senza rinviare al giudizio di merito l'esame dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 46 In primo luogo, occorre ricordare che, secondo giurisprudenza, spetta al Tribunale valutare se una buona amministrazione della giustizia giustifichi o meno che un'eccezione di irricevibilità sia giudicata immediatamente o che il suo esame sia rinviato al giudizio di merito (v., in tal senso, ordinanza del 27 febbraio 1991, *Bocos Viciano/Commissione*, C-126/90 P, EU:C:1991:83, punto 6). Un rinvio al merito non è richiesto quando la valutazione dell'eccezione non dipende dalla valutazione dei motivi di merito dedotti dal ricorrente (sentenza del 12 settembre 2006, *Reynolds Tobacco e a./Commissione*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 95).
- 47 In secondo luogo, per costante giurisprudenza, sono considerati «atti impugnabili» ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni dell'Unione e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (sentenza del 13 febbraio 2014, *Ungheria/Commissione*, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Per stabilire se un atto impugnato produca simili effetti, occorre tener conto della sua sostanza (sentenza del 22 giugno 2000, *Paesi Bassi/Commissione*, C-147/96, EU:C:2000:335, punto 27 e giurisprudenza ivi citata). Tali effetti devono essere valutati in funzione di criteri obiettivi, quali il contenuto di tale atto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante (sentenza del 13 febbraio 2014, *Ungheria/Commissione*, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Nell'ordinanza impugnata, il Tribunale si è pronunciato sull'eccezione di irricevibilità della Commissione senza avviare la discussione nel merito. Come esposto ai punti 21 e 22 della presente sentenza, in esito a un esame della ripartizione dei poteri tra la Commissione e gli Stati membri in materia di accertamento delle risorse proprie ai sensi delle disposizioni della decisione 2007/436 e del regolamento n. 1150/2000, il Tribunale ha concluso, al punto 37 della suddetta ordinanza, che, dal momento che nessuna disposizione legittima la Commissione a emettere un atto giuridico che obblighi uno Stato membro a mettere a disposizione risorse proprie, doveva ritenersi che la lettera controversa avesse valore informativo e costituisse un mero invito rivolto alla Repubblica slovacca.
- 50 A tale riguardo, il Tribunale ha precisato che un'opinione espressa dalla Commissione, come quella contenuta in tale lettera, non vincola le autorità nazionali e che detta opinione non può costituire, analogamente a quanto avviene per i pareri motivati emessi nell'ambito della fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento, un atto impugnabile.

- 51 Anzitutto, è pur vero che risulta che il Tribunale ha essenzialmente basato la propria valutazione circa l'impugnabilità della lettera controversa su un esame dei poteri della Commissione alla luce delle disposizioni della decisione 2007/436 e del regolamento n. 1150/2000. Così operando, contrariamente a quanto dedotto dalla Romania, esso non ha tuttavia né valutato la natura dei fondi reclamati né qualificato tali fondi come «risorse proprie».
- 52 Il Tribunale si è infatti limitato, nell'ordinanza impugnata, a esplicitare astrattamente gli obblighi e i poteri incombenti rispettivamente agli Stati membri e alla Commissione nel settore delle risorse proprie dell'Unione. Orbene, dato che, come emerge dai punti da 1 a 7 dell'ordinanza impugnata, la Commissione aveva emesso la lettera controversa in tale settore, il Tribunale poteva, senza incorrere in errore di diritto, valutare tali obblighi e poteri alla luce della normativa relativa alle risorse proprie, ai soli fini dell'esame dell'impugnabilità di tale lettera e senza pregiudicare le questioni, attinenti al merito, della sua applicabilità alle circostanze del caso di specie e della qualificazione degli importi considerati.
- 53 Occorre inoltre considerare che, in tali circostanze, correttamente il Tribunale, senza rinviare al giudizio di merito l'esame dell'eccezione di irricevibilità della Commissione, ha respinto in quanto inconferenti, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, gli argomenti dedotti dalla Romania e vertenti sulla fondatezza del contenuto delle lettere controverse.
- 54 Alla luce delle considerazioni espresse ai punti da 59 a 66 della presente sentenza e, in particolare, del contesto in cui la lettera controversa è stata emessa, i suddetti argomenti della Romania volti a dimostrare che la lettera controversa avrebbe imposto a detto Stato membro un nuovo obbligo, non previsto nella normativa relativa alle risorse proprie, devono essere respinti in quanto inconferenti.
- 55 Si deve infine osservare, in senso contrario, che, come correttamente dedotto dalla Romania, il Tribunale si è limitato a esaminare i poteri dell'autore dell'atto, senza neppure procedere a un'analisi del contenuto stesso della lettera controversa, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza richiamata al punto 48 della presente sentenza.
- 56 Conseguentemente, il Tribunale ha commesso un errore di diritto.
- 57 Occorre tuttavia ricordare che se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della medesima sentenza appare fondato per altri motivi di diritto, una violazione siffatta non è idonea a determinare l'annullamento di tale sentenza e occorre procedere a una sostituzione della motivazione (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 150, nonché del 5 marzo 2015, Commissione e a./Versalis e a., C-93/13 P e C-123/13 P, EU:C:2015:150, punto 102 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 È quanto avviene nel caso di specie.
- 59 Alla luce della giurisprudenza richiamata ai punti 47 e 48 della presente sentenza, emerge, infatti, da un'analisi del contenuto della lettera controversa, tenendo conto del contesto della sua emissione nonché dei poteri della Commissione, che tale lettera non può essere qualificata come «atto impugnabile».
- 60 In primo luogo, per quanto riguarda il contenuto di tale lettera, occorre rilevare che, dopo un richiamo dei fatti controversi, il direttore vi ha espresso il punto di vista della suddetta Direzione secondo cui la Romania era considerata responsabile delle perdite di risorse proprie avvenute in Germania. Egli ha ritenuto che la Romania dovesse risarcire tali perdite e che, in caso di negata messa a disposizione dell'importo considerato, quest'ultima avrebbe violato il principio di leale cooperazione e avrebbe messo in pericolo il funzionamento del sistema delle risorse proprie. Alla luce di tali elementi, l'ha

invitata a mettere a sua disposizione l'importo corrispondente alle perdite in questione e ha precisato che il mancato pagamento entro il termine fissato da questa stessa lettera avrebbe dato luogo al pagamento di interessi di mora in applicazione dell'articolo 11 del regolamento n. 1150/2000.

- 61 Da tale richiamo emerge che, con la lettera controversa, la Commissione ha essenzialmente esposto alla Romania il suo parere quanto alle conseguenze giuridiche delle perdite di risorse proprie avvenute in Germania e agli obblighi che, a suo avviso, ne sarebbero derivati per la Romania. Alla luce di tale parere, essa ha invitato detto Stato membro a mettere a disposizione l'importo considerato.
- 62 Orbene, si deve ritenere che né l'esposizione di un mero parere giuridico né un semplice invito a mettere a disposizione l'importo considerato possano essere idonei a produrre effetti giuridici.
- 63 Il solo fatto che la lettera controversa fissi un termine per la messa a disposizione di tale importo e indichi, al contempo, che un ritardo può dar luogo a interessi di mora non consente, alla luce del contenuto complessivo di tale lettera, di ritenere che la Commissione abbia voluto, anziché esprimere il proprio parere, adottare un atto che produce effetti giuridici vincolanti né, pertanto, conferire a tale lettera natura di atto impugnabile.
- 64 In secondo luogo, quanto al contesto, si deve precisare che, nel corso dell'udienza, la Commissione, senza essere stata contraddetta sul punto né dalla Romania né dagli Stati membri intervenienti, ha osservato che l'invio di lettere simili alla lettera controversa costituiva una prassi comune di tale istituzione e destinata ad avviare discussioni informali sul rispetto del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, discussioni che potrebbero essere seguite dal lancio della fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento. Tale contesto trova un riflesso nella lettera controversa, la quale espone chiaramente le ragioni per cui la Commissione ritiene che la Romania potrebbe trovarsi inadempiente rispetto al diritto dell'Unione. Inoltre, emerge senza ambiguità dal ricorso depositato da quest'ultima dinanzi al Tribunale che detto contesto le era noto, e che l'intenzione della Commissione di avviare contatti informali è stata ben compresa.
- 65 Orbene, dalla giurisprudenza emerge che, in considerazione del potere discrezionale della Commissione quanto all'avvio di un procedimento per inadempimento, un parere motivato non può produrre effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenza del 29 settembre 1998, Commissione/Germania, C-191/95, EU:C:1998:441, punto 46 e giurisprudenza ivi citata). Questo vale a maggior ragione nel caso di lettere che, al pari della lettera controversa, possono essere considerate mere prese di contatto informali che preludono all'avvio della fase precontenziosa di un ricorso per inadempimento.
- 66 In terzo luogo, quanto ai poteri della Commissione, è pacifico tra le parti che, in ogni caso, tale istituzione non dispone di alcuna competenza a adottare atti vincolanti che ingiungano a uno Stato membro di mettere a disposizione un importo come quello discusso nella presente causa. Infatti, da un lato, anche supponendo che, come osservato dalla Romania, tale importo non possa essere qualificato come «risorse proprie», la Commissione ha indicato dinanzi alla Corte che non poteva essere individuata alcuna base giuridica per l'adozione di un atto vincolante. Dall'altro, anche nell'ipotesi in cui tale importo debba essere qualificato come «risorse proprie», occorre osservare che l'argomentazione della Commissione secondo cui essa non è investita di alcun potere decisionale né dalla decisione 2007/436 né dal regolamento n. 1150/2000 non è stata contraddetta dalla Romania.
- 67 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre concludere che la lettera controversa non costituisce un «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, senza che sia necessario pronunciarsi sulle questioni, attinenti al merito, relative all'applicabilità della decisione 2007/436 e del regolamento n. 1150/2000 e alla qualificazione giuridica dell'importo reclamato.

- 68 Tale conclusione non è rimessa in discussione dagli argomenti della Romania vertenti sul diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sulla situazione di incertezza giuridica e sul rischio finanziario sopportato da tale Stato membro. Infatti, sebbene il requisito relativo agli effetti giuridici vincolanti debba essere interpretato alla luce del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è sufficiente ricordare che tale diritto non è inteso a modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, e in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione europea, come si evince altresì dalle spiegazioni relative a tale articolo 47, le quali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione ai fini dell'interpretazione di quest'ultima (sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 97 nonché giurisprudenza ivi citata). Pertanto, l'interpretazione della nozione di «atto impugnabile» alla luce di tale articolo 47 non può condurre a escludere questo requisito senza eccedere le competenze attribuite dal Trattato ai giudici dell'Unione [v., per analogia, sentenza del 12 settembre 2006, *Reynolds Tobacco e a./Commissione*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 81, nonché ordinanza del 14 maggio 2012, *Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissione*, C-477/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:292, punto 54].
- 69 Pertanto, il dispositivo dell'ordinanza impugnata, nella parte in cui respinge il ricorso proposto dalla Romania in quanto irricevibile, è fondato, ragion per cui occorre respingere il primo e il secondo motivo, senza necessità di valutare gli argomenti relativi a un'asserita contraddittorietà della motivazione contenuta ai punti 24 e 25 e al punto 29 dell'ordinanza impugnata e all'applicabilità del meccanismo di messa a disposizione in via provvisoria. Di conseguenza, occorre respingere integralmente l'impugnazione.

Sulle spese

- 70 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 71 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Romania è rimasta soccombente, quest'ultima deve essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.
- 72 L'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, anch'esso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, stabilisce che le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico.
- 73 Pertanto, le spese sostenute dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica federale di Germania e dalla Repubblica slovacca restano a loro carico.

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

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La Romania è condannata a farsi carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **Le spese sostenute dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica federale di Germania e dalla Repubblica slovacca restano a loro carico.**

Firme

