Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 5 marzo 2015[1]

Causa C-78/14 P

Commissione europea
contro

ANKO AE

«Impugnazione — Clausola compromissoria — Competenza della Corte — Interpretazione di una clausola contrattuale»

1. La presente impugnazione, rivolta avverso la sentenza del Tribunale dell'Unione europea ANKO/Commissione[2], riguarda la distinzione tra questioni di fatto e di diritto nell'ambito di un'impugnazione relativa a una controversia di natura contrattuale vertente su una clausola compromissoria. Poiché la Corte ha trattato finora solo un numero limitato di impugnazioni di questo tipo, la presente causa le consentirà di precisare che la semplice interpretazione di una disposizione contrattuale costituisce una questione di fatto, non soggetta ad impugnazione.

Fatti

2. L'ANKO AE (in prosieguo: l'«ANKO») è una società di diritto greco avente per oggetto la commercializzazione e la fabbricazione di prodotti metallici, nonché di prodotti, dispositivi e apparecchi elettronici e di telecomunicazione. Dal 2006, ha partecipato all'esecuzione di diversi progetti sovvenzionati dall'Unione europea.

3. Conformemente al regolamento (CE) n. 1906/2006[3] e nel contesto definito dalla decisione n. 1982/2006/CE[4], la Commissione delle Comunità europee, agendo per conto della Comunità, ha concluso il 19 dicembre 2007 e il 21 gennaio 2008, con le società Siemens SA e FIMI Srl, in qualità di coordinatori di due distinti consorzi di cui faceva parte la ricorrente, le convenzioni di sovvenzione n. 215754 e n. 215952. Tali convenzioni di sovvenzione avevano per oggetto, rispettivamente, il finanziamento di un progetto intitolato «Un'architettura aperta per i servizi accessibili, l'integrazione e la standardizzazione» (in prosieguo: il «progetto Oasis») e il finanziamento di un progetto intitolato «Un sistema multiparametrico complesso per la valutazione e il monitoraggio effettivi e continui della capacità motoria nei casi di morbo di Parkinson e di altre malattie neurodegenerative» (in prosieguo: il «progetto Perform»).

1 — Lingua originale: il francese.

2 — T-117/12, EU:T:2013:643 (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

3 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del settimo programma quadro e per la diffusione dei risultati della ricerca (2007-2013) (GU L 391, pag. 1).

4 — Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013) (GU L 412, pag. 1).

4. Le condizioni generali comuni a tali due convenzioni figurano nel loro allegato II (in prosieguo: le «condizioni generali»). Ai sensi del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali, dopo la ricezione delle relazioni di cui al punto II.4, la Commissione può sospendere in qualsiasi momento, totalmente o parzialmente, i pagamenti dell'importo destinato al beneficiario interessato:

— se i lavori effettuati non sono conformi alle disposizioni della convenzione di sovvenzione;

— se il beneficiario deve rimborsare allo Stato di cui è cittadino una somma indebitamente percepita a titolo di aiuto di Stato;

— in caso di violazione delle disposizioni della convenzione di sovvenzione o di violazione sospetta o presunta delle sue disposizioni, in particolare in seguito ai controlli e agli audit previsti ai punti II.22 e II.23 delle condizioni generali;

— in caso di sospetta irregolarità commessa da uno o più beneficiari nell'esecuzione della convenzione di sovvenzione in questione;

— in caso di sospetta o accertata irregolarità commessa da uno o più beneficiari nell'esecuzione di un'altra convenzione di sovvenzione finanziata dal bilancio generale dell'Unione o da bilanci gestiti da quest'ultima. In tal caso, i pagamenti sono sospesi qualora l'irregolarità abbia carattere grave e sistematico, tale da poter incidere sull'esecuzione della convenzione di sovvenzione in questione.

5. La Commissione, ritenendo, in sostanza, che esistessero valide ragioni per sospettare un'eventuale violazione di dette convenzioni di sovvenzione e, in particolare, del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali, alla luce dell'esistenza di irregolarità commesse dall'ANKO, sospendeva, con due lettere del 9 agosto 2011, a titolo di misura preventiva, la corresponsione alla società medesima dei pagamenti previsti dalle convenzioni in oggetto.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

6. Con atto introduttivo presentato sulla base dell'articolo 272 TFUE e delle clausole compromissorie nelle convenzioni di sovvenzione di cui trattasi, l'ANKO ha chiesto: 1) di dichiarare che la sospensione dei pagamenti imposta dalla Commissione per i progetti Oasis e Perform costituiva violazione dei suoi obblighi contrattuali; 2) di ordinare alla Commissione di corrisponderle la somma di EUR 637 117,17 per il progetto Perform, oltre agli interessi previsti al punto II.5, paragrafo 5, delle condizioni generali, a decorrere dalla notifica del ricorso; 3) di ordinare alla Commissione di riconoscere che l'ANKO non era tenuta a rimborsare all'istituzione medesima la somma di EUR 56 390 corrispostale per il progetto Oasis, e 4) di condannare la Commissione alle spese.

7. Il Tribunale, al punto 79 della sentenza impugnata, accoglieva il motivo proposto dall'ANKO a sostegno del primo capo della domanda, secondo cui la Commissione avrebbe sospeso i pagamenti inerenti ai progetti Oasis e Perform in assenza di un fondamento normativo e in violazione delle convenzioni di sovvenzione relative a tali progetti. Al punto 93 di detta sentenza, il Tribunale accoglieva anche il secondo capo della domanda, «nella parte in cui tende alla condanna della Commissione a procedere al versamento delle somme il cui pagamento è stato sospeso in relazione al progetto Perform, senza che tale versamento pregiudichi l'ammissibilità delle spese dichiarate dall'[ANKO]». Per contro, al punto 98 della sentenza impugnata respingeva il terzo capo della domanda.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

8. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 13 febbraio 2014, la Commissione ha proposto la presente impugnazione. La Commissione chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata e di condannare la convenuta alle spese.

9. Con istanza depositata presso la cancelleria della Corte il 17 febbraio 2014, la Commissione ha chiesto alla Corte di sospendere l'esecuzione della sentenza impugnata fino alla pronuncia della sentenza sull'impugnazione. Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 18 febbraio 2014, la Commissione ha altresì chiesto che tale domanda fosse provvisoriamente accolta prima ancora che l'altra parte nel procedimento avesse presentato le proprie osservazioni, fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario.

10. Con ordinanze del 21 febbraio e dell'8 aprile 2014, il vicepresidente della Corte ha deciso, rispettivamente, di sospendere l'esecuzione della sentenza impugnata fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario prima ancora che l'altra parte nel procedimento avesse presentato le proprie osservazioni e di sospendere l'esecuzione della sentenza impugnata fino alla pronuncia della sentenza di chiusura del procedimento d'impugnazione nella presente causa.

11. All'udienza dell'11 dicembre 2014 sono state sentite le difese orali svolte dalle parti.

Valutazione giuridica

12. La Commissione deduce un motivo unico, che si articola in cinque parti, vertenti su un'«interpretazione erronea delle condizioni generali» delle convenzioni di sovvenzione, vale a dire: 1) l'erronea valutazione della natura grave e sistematica delle irregolarità quale motivo di sospensione; 2) l'erronea valutazione dell'eventualità o del rischio di ripetizione delle irregolarità; 3) l'erronea induzione da rettifiche ad hoc; 4) l'erronea interpretazione della possibilità di utilizzare i costi medi e l'errata applicazione di tale possibilità ai costi fittizi – snaturamento delle prove, e infine 5) la confusione tra le condizioni di sospensione (sospetto) e le condizioni di ammissibilità (certezza).

Demarcazione tra questioni di diritto e di fatto in una causa promossa sulla base dell'articolo 272 TFUE

13. Occorre ricordare innanzitutto che, conformemente agli articoli 256 TFUE e 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione deve limitarsi ai motivi di diritto e deve essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del Tribunale, a vizi della procedura dinanzi al Tribunale recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente o alla violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale. Pertanto, solo il Tribunale è competente ad accertare i fatti, tranne nei casi in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dagli atti che gli sono stati sottoposti, nonché a valutare gli elementi di prova ammessi [5]. L'accertamento di tali fatti e la valutazione di tali elementi, salvo il caso del loro snaturamento, non costituiscono quindi una questione di diritto, soggetta come tale al sindacato della Corte [6].

5 — V., a titolo di esempio per tale giurisprudenza costante, sentenza Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punto 56 e giurisprudenza citata).

6 — Ibidem.

14. La linea di demarcazione tra questione di fatto e questione di diritto non è sempre facile da tracciare. Nel caso di specie, la questione chiave è se l'interpretazione di una disposizione delle condizioni generali di una convenzione di sovvenzione costituisca, in linea di principio, una questione di diritto o di fatto.

15. La giurisprudenza della Corte fornisce solo pochi elementi a tal riguardo.

16. Nella sentenza Commissione/Alexiadou, la Corte ha annullato una sentenza del Tribunale e ha rinviato la causa a quest'ultimo con la motivazione che esso avrebbe dovuto prendere in considerazione una clausola di un contratto che aveva ignorato [7].

17. Nella sentenza Evropaïki Dynamiki/Commissione [8], la Corte ha parimenti annullato una sentenza del Tribunale rinviando la causa a quest'ultimo. Nella fattispecie, la Corte ha considerato che il Tribunale aveva omesso di statuire su uno dei capi di domanda della ricorrente [9] e non aveva esaminato a sufficienza se alcuni costi fossero di natura ammissibile ai sensi di determinati articoli delle condizioni generali in questione [10], che non vi era stata un'applicazione coerente e motivata di una disposizione delle condizioni generali [11] e, infine, che il Tribunale non aveva risposto in modo adeguato e sufficiente agli argomenti addotti dalla ricorrente [12].

18. Tuttavia, in tali due sentenze [13] non era in discussione la semplice interpretazione delle disposizioni contrattuali.

19. Nella causa che ha dato luogo alla recente sentenza Commune de Millau e SEMEA/Commissione [14], il Tribunale aveva dichiarato in prima istanza che la sussistenza di una stipulazione a favore di terzi potesse essere dedotta dall'obiettivo di un contratto. Di conseguenza, il Tribunale si era dichiarato competente a statuire sul ricorso proposto dalla Commissione contro la Commune de Millau. Per la Corte, si trattava di una valutazione dei fatti operata dal Tribunale [15] e non di una questione di diritto soggetta al sindacato della Corte. Nella fattispecie, con la stipulazione a favore di terzi tra la SEMEA [16] e la Commune de Millau, quest'ultima si era assoggettata alla clausola compromissoria prevista dalle condizioni generali del contratto concluso tra la SEMEA e la Commissione.

20. Da tale giurisprudenza risulta che la Corte non ha ancora accolto un'impugnazione fondata sull'erronea interpretazione di una clausola contrattuale. I motivi per i quali la Corte ha annullato alcune sentenze del Tribunale sono stati sempre di un altro ordine. A mio avviso, la Corte adotta un approccio prudente quando si tratta di interpretare le disposizioni di un contratto nell'ambito di un'impugnazione in materia di contenzioso contrattuale.

21. Pertanto, la giurisprudenza citata non risolve esplicitamente la questione se l'interpretazione di una clausola contrattuale costituisca una questione di fatto o di diritto.

22. Alla luce di tali elementi, deve ritenersi che la semplice interpretazione di una disposizione contrattuale costituisca una valutazione dei fatti?

7 — C-436/07 P, EU:C:2008:623 (punto 19).

8 — C-200/10 P, EU:C:2011:281.

9 — Ibidem, punto 33.

10 — Ibidem, punto 41.

11 — Ibidem, punto 54.

12 — Ibidem.

13 — Sentenze Commissione/Alexiadou (EU:C:2008:623) e Evropaïki Dynamiki/Commissione (EU:C:2011:281).

14 — EU:C:2014:2008.

15 — Sentenza Commune de Millau e SEMEA/Commissione (EU:C:2014:2008, punto 57). Tale valutazione ha portato il Tribunale a concludere che esisteva un obbligo di pagamento a carico della Commune de Millau.

16 — Société d'économie mixte d'équipement de l'Aveyron.

23. Io credo di sì.

24. Una disposizione contrattuale non costituisce una fonte di diritto nel senso di norma giuridica. In tale contesto, un contratto non rientra nella nozione di «diritto» di cui agli articoli 256 TFUE e 58 dello Statuto della Corte. Pertanto, l'interpretazione di una disposizione contrattuale non può essere considerata un'interpretazione del diritto.

25. Ovviamente, la situazione deve essere considerata diversamente nel caso di un'impugnazione fondata sulla violazione del diritto applicabile a un contratto, sia esso il diritto dell'Unione o il diritto nazionale [17]. In tal caso si tratta di un'interpretazione del diritto applicabile al contratto.

26. Orbene, la Corte non può interpretare una disposizione contrattuale che non presenti alcun legame con una disposizione del diritto dell'Unione senza invadere la competenza del Tribunale di accertare i fatti.

27. Una breve analisi della situazione vigente nel diritto processuale di alcuni Stati membri conferma tale constatazione.

28. Nel diritto polacco, dalla giurisprudenza e dalla posizione prevalente della dottrina risulta che la determinazione delle intenzioni delle parti del contratto rientra nella valutazione dei fatti ed è esclusa dal sindacato nell'ambito di un giudizio di cassazione. Per contro, l'eventuale violazione delle norme di interpretazione dei contratti contenute nell'articolo 65 del codice civile può costituire un motivo di cassazione [18].

29. Nel diritto spagnolo, la corretta interpretazione di un contratto non può costituire una questione sottoposta a un giudizio di cassazione. Tale problematica eccede la competenza del giudice di cassazione e implica non un controllo di legittimità, ma uno sconfinamento nelle funzioni del giudice di merito [19].

30. Nel medesimo ordine di idee, nel diritto italiano, l'interpretazione di un contratto è, in linea di principio, riservata al giudice di merito e non è aperta a un procedimento per cassazione, poiché si tratta di una valutazione dei fatti [20].

31. Analogamente, nel diritto tedesco, le disposizioni di un contratto non sono considerate come norme di diritto nell'ambito di un ricorso per «Revision» (cassazione) [21]. La determinazione delle intenzioni delle parti del contratto rientra nella valutazione dei fatti [22]. Lo stesso vale per l'interpretazione di un compromesso [23]. Il giudice che interviene nell'ambito di un ricorso per

17 — La Corte non sembra vedere ostacoli nel sottoporre a un controllo in sede di impugnazione disposizioni di diritto sostanziale intrinsecamente nazionale applicabili al contratto. V., in particolare, sentenza Commissione/CCRE (C-87/01 P, EU:C:2003:400, punti da 56 a 64). L'avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni nella causa Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, paragrafi 76 e 77), invocando il testo dell'articolo 58 dello Statuto della Corte, è critico riguardo a tale giurisprudenza.

18 — V. Ereciński, T., «Komentarz do art. 398(3)», in Ereciński, T. (a cura di), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Varsavia 2012, punto 11; Wójcik, M., «Komentarz do art. 398(3)», in Jakubecki, A. (a cura di), *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, Varsavia 2012, punto 7, nonché sentenze del Sąd Najwyższy (Corte suprema della Polonia) del 20 marzo 2002, n. V CKN 945/00, e del 15 ottobre 2002, n. II CKN 1167/00.

19 — V. sentenze del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) del 7 giugno 2011 [n. 364/2011 (FD 10°)]; del 12 novembre 2012 [n. 650/2012 (FD 3°)], e del 15 novembre 2012 [n. 782/2012 (FD 3°)].

20 — V. sentenze della Corte di Cassazione del 29.7.2003, n. 11679, del 14.7.2004, n. 13075, e del 4.5.2009, n. 10232.

21 — In diritto processuale civile, v. Reichold, K., in H. Thomas/H. Putzo (a cura di), *Zivilprozeßordnung*, 29ª edizione, Monaco 2008, § 545, punto 3. In diritto processuale amministrativo, v. Kopp, O., Schenke, W.-R., *Verwaltungsgerichtsordnung*, 15ª edizione, Monaco 2007, § 137, punti 3 e segg.

22 — V. Heßler, H.-J., in Zöller, R., *Zivilprozeßordnung*, 28ª edizione, Monaco 2010, § 546, punto 9.

23 — Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), sentenza del 28.2.1957 – VII ZR 204/56 (BGHZ 24, 15).

«Revision» è vincolato dall'interpretazione effettuata dal giudice di merito. Può soltanto determinare se quest'ultimo abbia commesso un errore di diritto violando le disposizioni di una legge quali le norme di interpretazione o abbia effettuato un'interpretazione contraria a qualsiasi regola logica o empirica [24].

32. Nel diritto lituano, l'interpretazione di un contratto è considerata una questione di fatto. Il giudizio di cassazione verte dunque soltanto sulle eventuali violazioni delle norme di interpretazione dei contratti [25].

33. Nella presente causa, le due convenzioni di sovvenzione, a norma del loro articolo 9, sono disciplinate dalle loro stesse disposizioni, dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative al settimo programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, dal regolamento finanziario dell'Unione nonché, in via sussidiaria, dal diritto belga.

34. Tuttavia, la Commissione non invoca la violazione di tali disposizioni del diritto dell'Unione. Inoltre, in udienza, in risposta alla mia domanda a tal riguardo, la Commissione ha sottolineato di non invocare la violazione delle disposizioni del diritto belga.

35. È alla luce di tali considerazioni che esaminerò le cinque parti del motivo di impugnazione. Su questa base, non vedo in che modo il motivo unico vertente su un'«interpretazione erronea delle condizioni generali» delle convenzioni di sovvenzione possa sollevare questioni di diritto. Per ragioni di completezza, riassumerò comunque brevemente gli argomenti dedotti dalla Commissione riguardo alle cinque parti di tale motivo.

Sulla prima, seconda, terza e quinta parte

Argomentazione della Commissione

– Sulla prima parte, vertente sull'erronea valutazione della natura grave e sistematica delle irregolarità

36. La Commissione contesta, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore nell'ambito dell'interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali e della sua applicazione ai fini della valutazione della natura «grave e sistematica» delle irregolarità in questione, quale motivo di sospensione dei pagamenti previsti dalle convenzioni di sovvenzione. Essa sostiene, a tal riguardo, che la sospensione dei pagamenti era basata non sulle conclusioni della relazione di audit finanziario dei progetti controversi, ma su irregolarità di natura grave e sistematica, constatate nel corso di controlli finanziari precedenti effettuati nel 2006 e nel 2008, riguardanti altri progetti a cui la convenuta in sede d'impugnazione aveva partecipato, e sul rifiuto di quest'ultima di attenersi alle raccomandazioni formulate in occasione dell'ultimo di tali controlli, recante il riferimento 08-BA52-042. Dette irregolarità riguardavano principalmente l'imputazione di costi elevati come costi di personale diretti per prestazioni effettuate da persone prive delle qualifiche scientifiche richieste e la metodologia di calcolo delle spese che ha portato a una sopravvalutazione di spese ammissibili e alla mancanza di affidabilità del sistema di registrazione delle ore di lavoro.

24 — In diritto processuale civile, v. Heßler, H.-J., op. cit., § 546, punto 9. In diritto processuale amministrativo, v. Kopp, O., Schenke, W.-R., op. cit., § 137, punto 19.

25 — V. sentenze del Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte suprema della Lituania) del 15 aprile 1998, n. 3K-21/98, del 2 novembre 2010, n. 3K-7-409/2010, e del 25 marzo 2011, n. 3K-3-132/2011.

– Sulla seconda parte, vertente sull'erronea valutazione dell'eventualità/del rischio di ripetizione delle irregolarità

37. La Commissione sostiene che la «metodologia» stessa impiegata dall'ANKO per calcolare i costi del personale è la fonte delle irregolarità, in quanto aumenta sia il numero delle ore, sia la retribuzione dei membri del personale. Tale pratica sleale sarebbe già stata constatata in cinque progetti ed è quindi «idonea» ad incidere anche sull'esecuzione dei progetti in questione. Il rifiuto del Tribunale di riconoscere una siffatta «eventualità» (o sospetto) costituirebbe parimenti un'erronea interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali.

– Sulla terza parte, vertente sull'erronea induzione a partire da rettifiche ad hoc

38. La Commissione ammette che l'ANKO ha effettuato rettifiche e rimborsi. Tuttavia, ciò non significherebbe che quest'ultima abbia definitivamente modificato la propria «metodologia generale». Essa avrebbe semplicemente apportato rettifiche ad hoc laddove erano state rilevate irregolarità e si sarebbe limitata a rimborsare alcune delle somme che le era stato contestato di aver percepito indebitamente, senza tuttavia adottare misure a carattere generale, riguardanti, da una parte, il controllo delle persone impiegate e delle loro qualifiche rispetto al programma in questione o, dall'altra, la registrazione precisa delle ore di lavoro del personale, che impediscano in futuro di attuare nuovamente la vecchia «pratica». Pertanto, il fatto di trarre conclusioni sulla «metodologia» della ricorrente dalla rettifica concreta ad hoc corrisponderebbe a un ragionamento induttivo errato che porta ad un'erronea interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali quanto all'eventualità che si riproducano irregolarità della stessa natura nell'ambito di altri progetti.

– Sulla quinta parte, vertente sulla confusione tra le condizioni di sospensione (sospetto) e le condizioni di ammissibilità (certezza)

39. La Commissione fa valere una confusione operata dal Tribunale tra le condizioni di sospensione dei pagamenti, vale a dire un semplice sospetto, e le condizioni di ammissibilità delle spese dichiarate.

40. A tal riguardo, la Commissione sostiene che la sospensione dei pagamenti costituisce solo una misura provvisoria. Essa potrebbe pertanto fondare tale misura su una conseguenza eventuale e, quindi, su una semplice probabilità. Non sarebbe dunque affatto necessario esigere un'infrazione e un pregiudizio certi.

Valutazione

41. Il Tribunale, ai punti da 46 a 79 della sentenza impugnata, ha proceduto a un'interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali.

42. Ha concluso, al punto 65 della sentenza impugnata, che «la Commissione non ha sufficientemente dimostrato né il carattere grave e sistematico delle irregolarità individuate, né il modo in cui tali irregolarità, ammesso che siano accertate, possano pregiudicare l'esecuzione dei progetti Perform e Oasis».

43. Nell'ambito della presente impugnazione, la Commissione mira soltanto ad ottenere che la Corte sostituisca la propria interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali a quella del Tribunale.

44. Poiché la Commissione rimette in discussione soltanto l'interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali, propongo alla Corte di respingere la prima, la seconda, la terza e la quinta parte in quanto irricevibili.

Sulla quarta parte, vertente sull'erronea interpretazione della possibilità di utilizzare i costi medi, sull'errata applicazione di tale possibilità ai costi fittizi e sullo snaturamento degli elementi di prova

Argomentazione della Commissione

45. La Commissione ricorda innanzitutto i criteri che devono essere soddisfatti cumulativamente affinché i costi medi del personale possano essere dichiarati. In primo luogo, il metodo di calcolo dei costi medi del personale è quello dichiarato dal beneficiario come il proprio metodo abituale di contabilizzazione dei costi; in secondo luogo, il metodo di calcolo si basa sui costi effettivi del personale del beneficiario, quali figurano nella sua contabilità legale, senza elementi stimati o iscritti in bilancio; in terzo luogo, il metodo di calcolo esclude dai tassi medi di personale qualsiasi costo non ammissibile e, in quarto luogo, il numero di ore produttive utilizzato per calcolare i tassi orari medi corrisponde alla prassi di gestione abituale del beneficiario, a condizione che essa rifletta le norme di lavoro effettive di quest'ultimo. Per quanto riguarda quest'ultimo criterio, la Commissione sottolinea che il Tribunale ha precisato che potevano essere addebitati solo i costi delle ore di lavoro effettivamente svolte per il progetto dalle persone che eseguono direttamente i lavori.

46. La Commissione sostiene che, ammettendo la validità di taluni costi del personale dichiarati dall'ANKO rispetto alle clausole contrattuali e, in particolare, al punto II.14, paragrafo 1, secondo comma, delle condizioni generali, il Tribunale ha travisato, ai punti da 71 a 75 della sentenza impugnata, la portata di tali clausole contrattuali che consentono il ricorso a un metodo di calcolo delle spese fondato su una media, ma unicamente nei limiti in cui il calcolo di detta media venga effettuato in base a costi del personale effettivi e non fittizi. L'utilizzo di una «media» in applicazione delle clausole in questione non potrebbe convalidare tali costi fittizi, dovendo detta media essere stabilita sulla base di costi effettivi.

47. A tal riguardo, la Commissione ricorda che essa non contesta la possibilità di utilizzare tassi medi per i costi del personale, ma piuttosto la presa in considerazione di costi che non sono effettivi, perché le retribuzioni non corrispondono alla specializzazione del personale impiegato o perché le ore di produzione non sono effettive, ma fittizie. Orbene, essa sottolinea che l'esattezza degli elementi presi in considerazione costituisce un principio generale di buona gestione e, in ogni caso, una condizione per il rimborso dei costi da parte del bilancio dell'Unione, che si traduce, a livello della convenzione di sovvenzione, nell'obbligo di registrazione delle ore e dei costi effettivi. L'utilizzo, in seguito, di un tasso medio, che in ogni caso l'ANKO non avrebbe fatto, sarebbe una questione diversa, che non autorizza tuttavia a prendere in considerazione ore o qualifiche fittizie, e quindi inesistenti, del personale non specializzato.

48. Pertanto, l'interpretazione del punto II.5, paragrafo 3, lettera d), delle condizioni generali da parte del Tribunale sarebbe erronea e l'argomentazione esposta sarebbe inconferente, in quanto sarebbe già stato constatato, per i cinque progetti, che i costi invocati dalla convenuta non erano, almeno in parte, effettivi, come richiesto dalle condizioni generali delle convenzioni di sovvenzione.

49. Secondo la Commissione, l'argomentazione del Tribunale in tale contesto potrebbe anche essere considerata uno snaturamento degli elementi di prova, in quanto l'ANKO avrebbe utilizzato non costi medi, ma quantità precise di ore di produzione nonché retribuzioni precise che, per quanto riguarda le convenzioni di sovvenzione più risalenti, sarebbero state rettificate ad hoc per ciascuna persona impiegata, come risulterebbe dalle relazioni di audit.

Valutazione

50. Per la parte in cui la Commissione rimette in discussione l'interpretazione operata dal Tribunale, rinvio alla mia valutazione esposta ai precedenti paragrafi da 41 a 44.

51. Per quanto riguarda l'asserito snaturamento degli elementi di prova da parte del Tribunale, va constatato, innanzitutto, che la Commissione ha espressamente invocato tale snaturamento, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte [26].

52. Secondo giurisprudenza costante, «uno snaturamento deve risultare manifestamente dai documenti del fascicolo, senza necessità di effettuare una *nuova valutazione* [27] dei fatti e delle prove» [28]. La Corte ha talvolta utilizzato una formula attenuata, secondo cui «tale snaturamento sussiste quando, senza dover assumere *nuove prove* [29] , la valutazione dei mezzi di prova disponibili risulta, in modo evidente, inesatta» [30].

53. Uno snaturamento degli elementi di prova presuppone che il Tribunale abbia manifestamente oltrepassato i limiti di una valutazione ragionevole degli elementi di prova. Al fine di dimostrare l'esistenza di uno snaturamento, non è sufficiente proporre una lettura di tali prove diversa da quella data dal Tribunale [31].

54. Ritengo che l'interpretazione data dal Tribunale ai punti da 71 a 79 della sentenza impugnata non costituisca uno snaturamento degli elementi di prova.

55. Al punto 75 della sentenza impugnata, il Tribunale fa riferimento al punto II.14, paragrafo 1, primo comma, lettera d), e secondo comma, delle condizioni generali. Benché si possa avere un parere diverso in merito al sistema di imputazione dei costi applicato dall'ANKO, l'interpretazione operata dal Tribunale non appare manifestamente inesatta. Nell'interpretare le disposizioni delle condizioni generali, spetta al Tribunale valutare liberamente i fatti, vale a dire il contenuto delle condizioni generali, le intenzioni delle parti nonché le circostanze in cui il contratto è stato concluso ed eseguito. Benché si potesse immaginare una soluzione diversa da quella adottata dal Tribunale, la valutazione di quest'ultimo non può essere considerata manifestamente inesatta e comportante uno snaturamento delle prove.

56. Propongo pertanto alla Corte di respingere la quarta parte in quanto infondata.

Conclusione

57. Alla luce di tutto quanto precede, propongo alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

26 — Per tale requisito, v. ad esempio ordinanza Carrols/UAMI (C-171/12 P, EU:C:2013:131, punto 36).

27 — Il corsivo è mio.

28 — V. sentenza Tomra Systems e a./Commissione (C-549/10 P, EU:C:2012:221, punto 27 e giurisprudenza citata).

29 — Il corsivo è mio.

30 — V. sentenza PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punto 37). L'avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni in tale causa (C-229/05 P, EU:C:2006:606, punto 42), spiega la differenza tra le due formule nei termini seguenti: «anche l'accertamento di uno snaturamento di mezzi di prova presuppone un minimo di valutazione. Piuttosto vi è uno snaturamento di mezzi di prova quando, senza l'assunzione di nuove prove, la valutazione dei mezzi di prova disponibili risulta, in modo evidente, inesatta».

31 — V. sentenze Activision Blizzard Germany/Commissione (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punto 57) nonché Commissione/Aalberts Industries e a. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, punto 52).