Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

16 luglio 2020*

«Impugnazione – Clausola compromissoria – Convenzioni di sovvenzione concluse nel contesto del programma specifico «Giustizia civile» per il periodo 2007-2013 – Relazioni di audit che mettono in discussione l'ammissibilità di taluni costi – Decisione della Commissione europea di procedere al recupero degli importi indebitamente versati – Articolo 299 TFUE – Potere della Commissione di adottare una decisione che costituisce titolo esecutivo nei rapporti contrattuali – Competenza del giudice dell'Unione – Tutela giurisdizionale effettiva»

Nella causa C-584/17 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 4 ottobre 2017,

ADR Center SpA, con sede in Roma (Italia), rappresentata da A. Guillerme e T. Bontinck, avocats,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da J. Estrada de Solà e A. Katsimerou, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, L.S. Rossi e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: L. Hewlett, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 febbraio 2019,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 novembre 2019,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la ADR Center SpA (in prosieguo: la «ADR») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 luglio 2017, ADR Center/Commissione (T-644/14; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2017:533), con la quale il Tribunale ha respinto il suo ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione C(2014) 4485 final della Commissione, del 27 giugno 2014, relativa al recupero di una parte del contributo finanziario versato alla ADR in esecuzione delle tre convenzioni di sovvenzione concluse nell'ambito del programma specifico «Giustizia civile» (in prosieguo: la «decisione impugnata»), e, dall'altro lato, a ottenere la condanna della Commissione a versare alla ricorrente il saldo rimanente dovuto in forza delle tre convenzioni di sovvenzione, di importo pari a EUR 49172,52 nonché il risarcimento dei danni.

Contesto normativo

2 L'articolo 2, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1; in prosieguo; il «regolamento finanziario»), prevede che, ai fini del regolamento medesimo, per «istituzione» s'intende, segnatamente, la Commissione.

3 L'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario ha il seguente tenore:

«L'istituzione può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati membri con una decisione che costituisce titolo esecutivo a norma dell'articolo 299 [TFUE].

(...)».

4 L'articolo 90 del regolamento finanziario così prevede:

«1. Il pagamento si basa sulla prova della conformità dell'azione corrispondente alle disposizioni dell'atto di base o del contratto, e consiste in uno o più dei seguenti atti:

a) il pagamento della totalità degli importi dovuti;

b) il pagamento degli importi dovuti, secondo le modalità seguenti:
   i) un prefinanziamento, eventualmente frazionato in più versamenti previa firma dell'accordo di delega, del contratto o della convenzione di sovvenzione ovvero notifica della decisione di sovvenzione;
   ii) uno o più pagamenti intermedi in contropartita dell'esecuzione parziale dell'azione;
   iii un pagamento a saldo degli importi dovuti ove l'azione sia stata integralmente eseguita.

(...)».

Fatti

5 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 42 della sentenza impugnata. Ai fini della presente procedura, essi possono essere riassunti come segue.

6 La ADR è una società con sede in Italia che fornisce servizi nel campo della risoluzione amichevole delle controversie.

7 Nel dicembre 2008 la Commissione stipulava con alcuni consorzi, dei quali la ADR assumeva il coordinamento, tre convenzioni di sovvenzione (in prosieguo: le «convenzioni di sovvenzione»), in esecuzione della decisione n. 1149/2007/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 settembre 2007, che istituisce il programma specifico «Giustizia civile» per il periodo 2007–2013 come parte del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia» (GU 2007, L 257, pag. 16).

8 Conformemente all'articolo I.6 delle convenzioni di sovvenzione, in combinato disposto con l'articolo II.15.4 delle stesse, il coordinatore doveva presentare, entro due mesi dalla chiusura dell'azione interessata, in primo luogo, una relazione finale sull'esecuzione tecnica dell'azione, in secondo luogo, un rendiconto finanziario finale dei costi ammissibili effettivamente sostenuti secondo la struttura e la descrizione del bilancio di previsione e, in terzo luogo, un rendiconto sintetico completo delle entrate e delle spese di detta azione.

9 L'articolo I.9 delle convenzioni di sovvenzione prevedeva che le sovvenzioni erano disciplinate dalle clausole delle convenzioni stesse, dalle disposizioni dell'Unione applicabili e, in via sussidiaria, dalla normativa belga in materia di sovvenzioni. Vi era precisato che le decisioni della Commissione relative all'applicazione delle clausole della convenzione di sovvenzione in questione nonché alle modalità di attuazione della stessa potevano essere oggetto di ricorso da parte dei beneficiari dinanzi ai giudici dell'Unione.

10 L'articolo II.14.1 delle convenzioni di sovvenzione specificava i criteri generali ai quali dovevano corrispondere i costi per essere considerati costi ammissibili dell'azione di cui trattasi.

11 L'articolo II.19.5 delle convenzioni di sovvenzione informava i beneficiari che, ai sensi dell'articolo 256 CE (divenuto articolo 299 TFUE), la Commissione poteva formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati mediante una decisione che costituisce titolo esecutivo. Tale decisione era impugnabile dinanzi al Tribunale.

12 L'articolo II.20 delle convenzioni di sovvenzione conteneva clausole dettagliate relative ai controlli e agli audit.

13 In seguito alla presentazione delle relazioni finali e alla luce del loro contenuto, la Commissione ha comunicato alla ADR la sua intenzione di recuperare alcune somme da essa versate a titolo di prefinanziamento nell'ambito delle convenzioni di sovvenzione.

14 Inoltre, a seguito di audit contraddittori effettuati dalla Commissione, essa ha comunicato alla ADR, il 10 giugno 2013, gli importi delle somme che aveva deciso di recuperare a causa dell'inammissibilità di alcuni costi dichiarati per ciascuna delle convenzioni in questione. La Commissione ha inoltre informato la ADR che, entro un mese, le avrebbe inviato note di addebito e che, se necessario, avrebbe proceduto alla compensazione o all'esecuzione forzata per recuperare le somme indebitamente versate.

15 Con lettera del 9 luglio 2013, la ADR ha contestato le conclusioni degli audit e ha sostenuto che gli ordini di recupero della Commissione erano nulli in quanto erano stati adottati più di due anni dopo la chiusura della procedura di audit.

16 Il 16 ottobre 2013 la Commissione ha comunicato alla ADR tre note di addebito relative, ognuna, a una delle convenzioni in questione per importi, rispettivamente, di EUR 62 649,47, EUR 78 991,1 e EUR 52 634,75. Tali note di addebito specificavano che, in caso di mancato pagamento entro la data di scadenza, gli importi delle somme indebitamente versate sarebbero stati maggiorati degli interessi di mora.

17 Il 27 giugno 2014, dopo aver inviato lettere di sollecito alla ADR il 16 dicembre 2013 e lettere di messa in mora il 26 febbraio 2014, la Commissione ha adottato la decisione impugnata sulla base dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Con tale decisione, la Commissione ha ordinato alla ADR di recuperare l'importo di EUR 194 275,34 a titolo di capitale da essa dovuto in esecuzione delle convenzioni di sovvenzione, maggiorato di EUR 3 236 a titolo di interessi di mora fino al 30 aprile 2014 e un importo ulteriore di EUR 21,30 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal 1º maggio successivo. L'articolo 4 della decisione controversa precisava, in particolare, che quest'ultima costituiva titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299, primo comma, TFUE.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

18 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 agosto 2014, la ADR ha proposto un ricorso inteso all'annullamento della decisione controversa, al pagamento del saldo residuo delle convenzioni di sovvenzione per un importo di EUR 49 172,52 e al risarcimento dei danni in ragione di un asserito danno alla sua reputazione e per il tempo investito dal suo personale nella difesa dei suoi interessi nel procedimento amministrativo e in quello giudiziario.

19 Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso proposto dalla ADR, relativamente alla domanda di pagamento del saldo, il Tribunale ha ricordato, al punto 56 della sentenza impugnata, che la ricevibilità di tale domanda dipendeva dalla natura giuridica del ricorso. Infatti, secondo il Tribunale, se si tratta di un ricorso proposto sulla base dell'articolo 263 TFUE, tale domanda è irricevibile nella misura in cui non spetta al giudice dell'Unione pronunciarsi, nell'ambito del controllo di legittimità degli atti dell'Unione, su ingiunzioni alle istituzioni dell'Unione o sostituirsi a queste ultime, alle quali spetta adottare i provvedimenti necessari per l'esecuzione di una sentenza pronunciata a seguito di un ricorso di annullamento.

20 Tuttavia, ai punti 59 e 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha affermato che un ricorso poteva, nonostante il suo esplicito fondamento nell'articolo 263 TFUE, avere in realtà una duplice finalità, che mira non solo all'annullamento della decisione impugnata, ma anche alla constatazione che la Commissione non deteneva il credito contrattuale controverso. A tale proposito, il Tribunale ha dichiarato che, qualora il contratto contenga una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 TFUE, esso può verificare se sia possibile riqualificare parzialmente il ricorso. Secondo il Tribunale, una tale riqualificazione è possibile, senza che risultino compromessi i diritti della difesa dell'istituzione convenuta, nel caso in cui, per un verso, l'esplicita volontà della parte ricorrente non vi si opponga e, per altro verso, almeno un motivo relativo alla violazione delle norme che disciplinano il rapporto contrattuale di cui trattasi sia dedotto nel ricorso conformemente alle disposizioni dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale.

21 Dopo aver effettuato, al punto 61 della sentenza impugnata, una riqualificazione parziale del ricorso proposto dinanzi ad esso come ricorso proposto sia sul fondamento dell'articolo 263 TFUE, sia sul fondamento dell'articolo 272 TFUE, il Tribunale ha concluso, al punto 62 della sentenza impugnata, che l'articolo 272 TFUE, che «erge il giudice dell'Unione a giudice avente piena competenza giurisdizionale», gli consentiva, «a differenza del giudice della legittimità adito sulla base dell'articolo 263 TFUE», di conoscere di qualsiasi tipo d'azione in forza di una clausola compromissoria e, quindi, anche di una domanda tendente, segnatamente, a che il Tribunale ordini alla Commissione il pagamento del rimanente saldo dovuto. La domanda della ADR tendente al pagamento del saldo residuo in esecuzione delle convenzioni di sovvenzione, è stata, di conseguenza, considerata come ricevibile dal Tribunale.

22 Per quanto riguarda la domanda diretta al pagamento del risarcimento del danno asseritamente subito dalla ADR, il Tribunale l'ha respinta, al punto 67 della sentenza impugnata, in quanto irricevibile, nella misura in cui non soddisfaceva nessuno dei tre requisiti richiesti dalla giurisprudenza per far sorgere la responsabilità dell'Unione per il risarcimento di un danno causato da una delle sue istituzioni, da uno dei suoi organi o organismi.

23 Per quanto riguarda la valutazione nel merito del ricorso proposto dalla ADR, il Tribunale ha ricordato, in via preliminare, al punto 70 della sentenza impugnata, che, adito per decidere su un ricorso di annullamento sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione deve valutare la legittimità dell'atto impugnato alla luce del Trattato FUE oppure di ogni regola di diritto relativa alla sua applicazione e, di conseguenza, del diritto dell'Unione. Esso ha aggiunto che, per contro, nell'ambito di un ricorso proposto sulla base dell'articolo 272 TFUE, il ricorrente può contestare all'istituzione in parola soltanto inadempimenti di clausole del contratto in questione oppure violazioni del diritto applicabile a tale contratto. Il Tribunale ha poi esaminato la natura dei cinque motivi dedotti dalla ADR al fine di stabilire se gli argomenti dedotti a sostegno di tali motivi fossero diretti a contestare la legittimità della decisione controversa, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, o se, per contro, tali argomenti rientrassero, in sostanza, nell'ambito di una controversia di natura contrattuale e dovessero, di conseguenza, essere esaminati alla luce della mancata esecuzione delle convenzioni di sovvenzione o di una violazione del diritto ad esse applicabile.

24 Poiché la decisione impugnata si limitava a rendere esecutivo il credito contrattuale asseritamente detenuto dalla Commissione nei confronti della ADR, il Tribunale ha ritenuto opportuno pronunciarsi in primo luogo sull'esistenza e sull'importo di tale credito.

25 Ai punti da 91 a 116 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato il terzo motivo relativo alla violazione, da parte della Commissione, dell'obbligo di assolvere l'onere della prova ad essa incombente a tale riguardo.

26 In tale contesto, il Tribunale ha ricordato, al punto 93 della sentenza impugnata, che, secondo un principio fondamentale che disciplina il sostegno finanziario dell'Unione, quest'ultima può sovvenzionare unicamente spese effettivamente sostenute. Secondo il Tribunale, non è sufficiente che il beneficiario di una sovvenzione dimostri che un progetto è stato realizzato per giustificare l'attribuzione di tale sovvenzione, ma tale beneficiario deve altresì fornire la prova di aver sostenuto le spese dichiarate in conformità alle condizioni fissate per la concessione di detta sovvenzione, in quanto sono ammissibili al finanziamento soltanto le spese debitamente giustificate A tale proposito, il Tribunale ha dichiarato che l'obbligo di rispettare tali condizioni fosse quindi uno degli «impegni essenziali» del beneficiario di una sovvenzione e, come tale, presupposto dell'attribuzione del contributo finanziario.

27 Dopo aver rilevato, al punto 94 della sentenza impugnata, che tale principio è presente nelle disposizioni delle convenzioni di sovvenzione e dopo aver constatato, al punto 96 della sentenza impugnata, che le relazioni finali dell'audit costituivano elementi di prova a sostegno delle pretese della Commissione relative all'esecuzione di tali convenzioni, il Tribunale ha esaminato i vari argomenti dedotti dalla ADR per quanto riguarda il rigetto di talune spese.

28 Il Tribunale ha concluso, al punto 103 della sentenza impugnata che, di fronte alle constatazioni concrete dei revisori contabili, spettava alla ADR fornire elementi probatori che dimostrassero che i costi di cui trattasi soddisfacevano le condizioni di ammissibilità previste dalle convenzioni di sovvenzione. Poiché la ADR non ha prodotto alcun elemento probatorio né durante il procedimento precontenzioso né dinanzi al Tribunale, quest'ultimo ha respinto il terzo motivo in quanto infondato.

29 Per quanto riguarda il quarto motivo, relativo a pretesi errori nelle relazioni finali di audit, il Tribunale lo ha altresì respinto in quanto infondato. In particolare, al punto 157 della sentenza impugnata, ha respinto l'argomento avanzato dalla ADR secondo il quale i revisori contabili e la Commissione non

avrebbero tenuto conto della qualità delle prestazioni effettuate e dei risultati ottenuti, sulla base del principio fondamentale che disciplina l'assistenza finanziaria dell'Unione, enunciato al punto 93 della sentenza impugnata.

30 Il primo motivo, vertente sulla mancanza di accordo tra le parti in merito alle regole di audit seguite, e il secondo motivo, vertente sulla mancata comunicazione delle relazioni finali di audit entro un termine ragionevole e sulla cattiva gestione dei ricorsi in questione da parte della Commissione, sono stati anch'essi respinti dal Tribunale in quanto infondati.

31 Per quanto riguarda il quinto motivo, relativo all'incompetenza della Commissione ad adottare la decisione impugnata, il Tribunale ricorda, al punto 192 della sentenza impugnata, che le basi giuridiche della decisione impugnata sono l'articolo 299 TFUE e l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

32 A tale proposito, il Tribunale ha rilevato, ai punti 195 e 196 della sentenza impugnata, che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario figura in un capitolo destinato ad applicarsi all'insieme delle operazioni rientranti nel bilancio dell'Unione, incluse quelle effettuate nell'ambito delle relazioni contrattuali, e non solamente a un ambito particolare dell'azione dell'Unione, il che è dimostrato altresì dall'articolo 90 di detto regolamento.

33 Il Tribunale ne ha dedotto, ai punti 197 e 198 della sentenza impugnata, che, conformemente alla giurisprudenza, sia l'articolo 299 TFUE sia l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario attribuiscono la competenza alla Commissione ad adottare una decisione che costituisce titolo esecutivo, nonostante il fatto che il credito di cui trattasi abbia carattere contrattuale.

34 Ai punti da 199 a 213 della sentenza impugnata, il Tribunale ha precisato che tale conclusione non era in contrasto né con la sentenza del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240), né con la sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562), che sollevavano la questione se una nota di addebito costituisse un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Secondo il Tribunale, una siffatta conclusione non violava neppure l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), poiché, a seguito della riqualificazione parziale effettuata, esso ha esaminato, nell'ambito del medesimo ricorso, sia la legittimità della decisione controversa sia la fondatezza del credito contrattuale della Commissione nei confronti della ADR che è all'origine dell'adozione di tale decisione.

35 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto il quinto motivo in quanto infondato e, pertanto, ha respinto il ricorso nel suo insieme.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

36 Con la sua impugnazione, la ADR chiede, in sostanza, che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare la decisione impugnata e pronunciarsi definitivamente sulla controversia, accogliendo i motivi da essa sollevati in primo grado;

– condannare la Commissione alle spese dei procedimenti dinanzi al Tribunale e dinanzi alla Corte.

37 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione;

– condannare la ADR alle spese riguardanti il procedimento di impugnazione.

Sull'impugnazione

38 A sostegno della sua impugnazione, la ADR solleva due motivi, il primo vertente su un errore di diritto commesso dal Tribunale nell'interpretazione del principio che disciplina i contributi finanziari dell'Unione e, il secondo, su un errore di diritto commesso dal Tribunale nell'interpretazione dell'articolo 299 TFUE, dell'articolo 79 del regolamento finanziario nonché dell'articolo 47 della Carta.

39 Poiché il secondo motivo d'impugnazione è diretto, in sostanza, contro la sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha riconosciuto la competenza della Commissione ad adottare la decisione impugnata, si deve esaminare innanzitutto tale motivo.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

40 In primo luogo, secondo la ADR, il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 299 TFUE e l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario, dichiarando che tali articoli conferivano alla Commissione il potere di adottare un ordine di recupero che costituiva titolo esecutivo nel contesto dell'esecuzione di contratti di sovvenzione. Detti articoli non possono costituire una base giuridica sufficiente a tale riguardo.

41 Il ragionamento del Tribunale secondo il quale l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario costituisce la base giuridica che si applica a tutti i crediti, contrattuali o meno, sarebbe contrario alla giurisprudenza della Corte secondo la quale i regolamenti dell'Unione relativi alle norme finanziarie devono essere interpretati in modo restrittivo (sentenza del 6 maggio 1982, BayWa e a., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, paragrafo 10). Poiché tale disposizione non preciserebbe espressamente che essa si applica in materia contrattuale, la Commissione non può essere autorizzata ad applicarla in un contesto contrattuale.

42 La ADR sostiene che il rinvio effettuato dal Tribunale, al punto 196 della sentenza impugnata, all'articolo 90 del regolamento finanziario, nel senso che tale articolo menziona espressamente la materia contrattuale, conferma, al contrario, che tutte le disposizioni applicabili ai rapporti contrattuali sono formalmente individuate, di modo che tutte le altre disposizioni non sono applicabili in tale materia.

43 La ADR fa valere che il ragionamento seguito dal Tribunale, ai punti 200 e 201 della sentenza impugnata, che porta ad ammettere l'adozione, nel quadro contrattuale, di un ordine di recupero che costituisce titolo esecutivo, si basa su una visione squilibrata dei rapporti contrattuali tra la Commissione e i beneficiari di una sovvenzione. Tale ragionamento violerebbe il principio della tutela del legittimo affidamento nei confronti di tali beneficiari.

44 Inoltre, tale ragionamento sarebbe contrario alla giurisprudenza della Corte, e più precisamente alla sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562), nella quale quest'ultima avrebbe rimesso in discussione la base giuridica e la validità stessa della prassi della Commissione consistente nell'aggirare i suoi obblighi in quanto parte contraente mediante l'adozione unilaterale di un ordine di recupero che costituisce titolo esecutivo per sottrarsi al ricorso diretto al rimborso della sovvenzione di cui trattasi sul fondamento dell'articolo 272 TFUE dinanzi al giudice competente. La ADR ritiene che, conformemente a tale giurisprudenza, la Commissione sia tenuta a restare nell'ambito definito per la sovvenzione, nel caso di specie, il contesto contrattuale. Di conseguenza, l'adozione di un ordine di recupero può essere

ipotizzata solo in due circostanze: o la Commissione ha scelto di concedere una sovvenzione mediante una decisione di sovvenzione, o la Commissione può eccezionalmente discostarsi dall'ambito contrattuale definito dalla convenzione di sovvenzione di cui trattasi se la sua controparte contrattuale dà il suo consenso espresso e se gli importi delle somme di cui trattasi non sono contestati – il che tuttavia non si verificherebbe nel caso di specie.

45 Secondo la ADR, il ragionamento seguito dal Tribunale secondo il quale un ordine di riscossione che costituisce titolo esecutivo produce incontestabilmente effetti giuridici vincolanti che si collocano al di fuori del rapporto contrattuale che vincola le parti non può essere accolto, dato che il Tribunale non ha peraltro chiarito quali siano tali effetti che esulano da detto rapporto contrattuale.

46 In secondo luogo, la ADR sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando che il fatto di riconoscere alla Commissione una competenza a adottare ordini di recupero che costituiscono titolo esecutivo in materia contrattuale non violava l'articolo 47 della Carta.

47 A tale proposito, la ADR fa valere che il Tribunale ha esaminato la censura vertente su una violazione dell'articolo 47 della Carta unicamente sotto il profilo del diritto di accesso a un giudice, senza pronunciarsi sulla questione del diritto a un ricorso effettivo. Concedendo alla Commissione il diritto di adottare provvedimenti unilaterali, sebbene la sua controparte contrattuale abbia proposto un ricorso fondato sull'articolo 272 TFUE dinanzi al giudice competente, sia esso il giudice dell'Unione o i giudici nazionali, il Tribunale consentirebbe a tale istituzione di eludere il ricorso proposto da detto contraente. L'efficacia del ricorso fondato sull'articolo 272 TFUE ne risulterebbe considerevolmente ridotta e, poiché i ricorsi proposti contro l'ordine di recupero che costituisce titolo esecutivo non hanno effetto sospensivo, una siffatta situazione rischierebbe di avere conseguenze dannose rilevanti per i beneficiari di sovvenzioni, che potrebbero arrivare fino al fallimento o alla liquidazione di questi ultimi.

48 La Commissione contesta l'argomento dedotto dalla ADR a sostegno del secondo motivo di impugnazione.

Giudizio della Corte

49 Con il secondo motivo di impugnazione, la ADR deduce un argomento vertente, in sostanza, sull'erronea interpretazione, non solo dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario, ma anche del principio della tutela giurisdizionale effettiva, quale sancito dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 47 della Carta.

– Sull'interpretazione dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario

50 Per quanto riguarda l'asserita erronea interpretazione dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario, occorre innanzitutto stabilire se la Commissione fosse legittimata ad adottare una decisione che costituiva titolo esecutivo sulla base dell'articolo 299, primo comma, TFUE, sebbene il credito da essa vantato risultasse da un rapporto contrattuale.

51 A tal riguardo, occorre ricordare che, dalla formulazione dell'articolo 299, primo comma, TFUE, deriva che gli atti del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione o della Banca centrale europea (BCE) che comportano un obbligo pecuniario a carico di persone che non siano gli Stati costituiscono titolo esecutivo. Tale disposizione non contiene, di conseguenza, alcuna restrizione quanto alla natura degli atti che stabiliscono un obbligo pecuniario, se non il fatto che essa non si applica agli atti rivolti agli Stati membri.

52 Peraltro, dato che l'articolo 299, primo comma, TFUE figura al capo 2, intitolato «Atti giuridici dell'Unione, procedure di adozione e altre disposizioni», del titolo I, intitolato «Disposizioni istituzionali», della parte sesta del Trattato FUE, tale disposizione rientra tra le disposizioni generali relative agli atti dell'Unione. Se ne deve concludere che essa è applicabile a tutti gli atti che stabiliscono un obbligo pecuniario delle istituzioni dell'Unione ivi menzionate.

53 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, l'articolo 299 TFUE non costituisce, di per sé, una base giuridica sufficiente per l'adozione di atti che costituiscono titolo esecutivo. Infatti, il potere delle istituzioni interessate da tale disposizione di adottare atti del genere deve risultare da altre disposizioni.

54 Nel caso di specie, la decisione controversa menziona come base giuridica non solo l'articolo 299 TFUE, ma anche l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

55 Quest'ultima disposizione, letta in combinato disposto con l'articolo 2, lettera b), del regolamento finanziario, conferisce alla Commissione il potere di formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati membri in una decisione che costituisce titolo esecutivo.

56 Il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 195 della sentenza impugnata, che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario figurava nella prima parte di tale regolamento, rubricata «Disposizioni comuni», in un capitolo rubricato «Operazioni di entrata», seguito da un capitolo relativo alle operazioni di spesa. Esso ha correttamente precisato che tali due capi non si limitavano a un settore particolare dell'azione dell'Unione, ma che erano destinati ad applicarsi a tutte le operazioni rientranti nel bilancio dell'Unione.

57 Pertanto, il Tribunale ha correttamente concluso, al punto 197 della sentenza impugnata, che né l'articolo 299 TFUE né l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario operano una distinzione a seconda che il credito il cui accertamento è formalizzato mediante una decisione che costituisce titolo esecutivo abbia origine contrattuale o extracontrattuale.

58 Di conseguenza, si deve concludere che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario può fungere da base giuridica per la Commissione per adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo, ai sensi dell'articolo 299 TFUE, sebbene l'obbligazione pecuniaria di cui trattasi sia di natura contrattuale.

59 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'articolo 90 del regolamento finanziario, che fa esplicito riferimento ai rapporti contrattuali. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, tale articolo prevede unicamente, in via generale, che ogni pagamento deve basarsi sulla prova della conformità dell'azione corrispondente alle disposizioni dell'atto di base o del contratto. Di conseguenza, non se ne può dedurre che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario non si applica in materia contrattuale.

60 Detta conclusione non può neppure essere rimessa in discussione dalla giurisprudenza invocata dalla ADR, secondo la quale le disposizioni dei regolamenti del Consiglio o della Commissione che danno diritto a prestazioni finanziate dai fondi dell'Unione devono essere interpretate restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 1982, BayWa e a., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, paragrafo 10). Infatti, tale giurisprudenza vale unicamente per le norme applicabili all'assunzione delle spese da parte dei diversi fondi dell'Unione e si impone segnatamente al fine di garantire l'uguaglianza tra i diversi operatori economici degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 7 febbraio 1979, Paesi Bassi/Commissione, 11/76, EU:C:1979:28, punto 9, e del 7 febbraio 1979, Germania/Commissione, 18/76, EU:C:1979:30, punto 8). Essa non è tuttavia pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

61 Da quanto precede risulta che il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel dichiarare, al punto 198 della sentenza impugnata, che sia l'articolo 299 TFUE sia l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario attribuiscono alla Commissione la competenza ad adottare la decisione impugnata.

62 Occorre poi ricordare che il ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE è esperibile in via generale contro tutti gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro forma, intesi a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo (sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 16; del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 47, e del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 69).

63 Tuttavia, il giudice dell'Unione non è competente a conoscere di un ricorso di annullamento qualora la posizione giuridica del richiedente si inserisca esclusivamente nell'ambito di relazioni contrattuali il cui regime giuridico è disciplinato dalle norme nazionali designate dalle parti contraenti (v., in tal senso, sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 18; del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 48, e del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 78).

64 Il giudice dell'Unione, infatti, se si riconoscesse competente a pronunciarsi sull'annullamento di provvedimenti che si inscrivono in un contesto meramente contrattuale, rischierebbe non soltanto di svuotare di significato l'articolo 272 TFUE, che consente di attribuire la competenza giurisdizionale dell'Unione in forza di una clausola compromissoria, ma altresì, nel caso in cui il contratto non contenesse una siffatta clausola, di estendere la sua competenza giurisdizionale oltre i limiti delineati dall'articolo 274 TFUE, che affida ai giudici nazionali la competenza di diritto comune a conoscere delle controversie nelle quali l'Unione è parte (sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 19, e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 49 e del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 79).

65 Da tale giurisprudenza discende che, in presenza di un contratto che vincola il ricorrente a una delle istituzioni dell'Unione, gli organi giurisdizionali dell'Unione possono essere aditi con ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE soltanto se il provvedimento impugnato mira a produrre conseguenze giuridiche vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale che vincola le parti e che implicano l'esercizio di pubblici poteri conferiti all'istituzione contraente in qualità di autorità amministrativa (sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 20, e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 50).

66 Inoltre, la Corte ha precisato che una nota di addebito o una diffida, che hanno ad oggetto il recupero di un credito sulla base della convenzione di sovvenzione di cui trattasi, e che contengono l'indicazione di una data di scadenza nonché le condizioni di pagamento del credito che esse constatano, non possono essere assimilate a un titolo esecutivo in quanto tale, anche se esse menzionano l'azione esecutiva dell'articolo 299 TFUE come una via possibile tra altre a disposizione della Commissione nell'ipotesi in cui il debitore non ottemperi alla data di scadenza fissata (v., in tal senso, sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 23, e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 52).

67 È in applicazione di tale giurisprudenza che il Tribunale ha precisato, al punto 200 della sentenza impugnata, che, in ambito contrattuale, la Commissione non ha il diritto di adottare atti unilaterali e che, di conseguenza, non le compete rivolgere un atto di natura decisionale al contraente interessato, affinché quest'ultimo adempia ai propri obblighi contrattuali di carattere finanziario, ma che è tenuta,

se del caso, a adire il giudice competente di una domanda di pagamento. Il Tribunale ne ha giustamente dedotto, al punto 201 di tale sentenza, che, basandosi unicamente su una convenzione di sovvenzione, la Commissione non può adottare un atto unilaterale diretto al recupero di un credito contrattuale

68 Tuttavia, e contrariamente a quanto sostenuto dalla ADR, la Corte non ha rimesso in discussione, nell'ambito di detta giurisprudenza, la prassi della Commissione consistente nell'adottare unilateralmente un ordine di recupero che costituisce titolo esecutivo nell'ambito di rapporti contrattuali. Infatti, come correttamente rilevato dal Tribunale al punto 204 della sentenza impugnata, nella stessa giurisprudenza la Corte si è limitata ad analizzare la natura giuridica e l'impugnabilità delle note di addebito inviate nel contesto contrattuale di cui trattasi, senza tuttavia affrontare la questione se la Commissione possa, nell'ambito di rapporti contrattuali, avvalersi del suo potere di formalizzare l'accertamento del credito con una decisione che costituisce titolo esecutivo.

69 A tale riguardo, occorre rilevare che, quando la Commissione adotta un ordine di recupero che costituisce titolo esecutivo, ai sensi dell'articolo 299 TFUE, gli effetti e l'efficacia vincolante di una siffatta decisione unilaterale non possono risultare dalle clausole contrattuali, ma promanano da tale articolo del Trattato TFUE e dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

70 Di conseguenza, nel caso di specie, il Tribunale ha correttamente constatato, al punto 207 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non derivava dalle convenzioni di sovvenzione, ma che essa era fondata sull'articolo 299 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Inoltre, il Tribunale ha potuto correttamente concludere che tale decisione implicava l'esercizio di prerogative di potere pubblico conferite alla Commissione nella sua qualità di autorità amministrativa.

71 Di conseguenza, non si può contestare al Tribunale di non aver indicato in che misura la decisione controversa producesse effetti giuridici vincolanti che si collocavano al di fuori del rapporto contrattuale tra le parti.

72 Inoltre, è importante rilevare che, quando la Commissione esercita le sue prerogative di potere pubblico adottando atti i cui effetti giuridici esulano dal quadro contrattuale, tali atti rientrano nella competenza del giudice dell'Unione. Infatti, detti atti, come la decisione che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE, adottata dalla Commissione nel caso di specie, costituiscono atti dell'Unione che possono arrecare pregiudizio, cosicché possono essere impugnati mediante un ricorso di annullamento proposto dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione sulla base dell'articolo 263 TFUE.

73 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 52 a 56 delle sue conclusioni, la Commissione non può adottare decisioni che costituiscano titolo esecutivo nell'ambito di rapporti contrattuali che non contengono una clausola compromissoria a favore del giudice dell'Unione e che rientrano, pertanto, nella competenza giurisdizionale dei giudici di uno Stato membro. Infatti, l'adozione di una siffatta decisione da parte della Commissione in assenza di una clausola compromissoria porterebbe a limitare la competenza di questi ultimi giudici, in quanto il giudice dell'Unione diventerebbe competente a pronunciarsi sulla legittimità di tale decisione. La Commissione potrebbe quindi aggirare sistematicamente la ripartizione delle competenze tra il giudice dell'Unione e i giudici nazionali, sancita dal diritto primario, come ricordato ai punti da 62 a 64 della presente sentenza. Pertanto, il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo nell'ambito dei rapporti contrattuali dovrebbe essere limitato ai contratti che contengono una clausola compromissoria che conferisce la competenza al giudice dell'Unione.

74 Infine, non si può nemmeno contestare al Tribunale di aver violato il principio della tutela del legittimo affidamento per aver ammesso che, nell'ambito di rapporti contrattuali, la Commissione può avvalersi, unilateralmente, del potere conferitole dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario in combinato disposto con l'articolo 299 TFUE.

75 A tale riguardo, occorre ricordare che il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che le autorità competenti dell'Unione abbiano fornito all'interessato garanzie precise, incondizionate e corroboranti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili (v., in particolare, sentenze del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, punto 147, nonché del 7 aprile 2011, Grecia/Commissione, C-321/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:218, punto 45). Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in assenza di tali assicurazioni (sentenza del 31 gennaio 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punto 57 nonché la giurisprudenza ivi citata).

76 Orbene, nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, la ADR non poteva affermare che la giurisprudenza del giudice dell'Unione le conferisse una qualsivoglia garanzia che la Commissione non potesse esercitare il potere conferitole dall'articolo 299 TFUE e dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario al fine di formalizzare l'accertamento di un credito contrattuale mediante una decisione che costituisce titolo esecutivo.

77 Inoltre, conformemente al suo dovere di buona amministrazione che le impone, nell'ipotesi in cui essa si riservi l'esercizio di un siffatto potere nell'ambito di un rapporto contrattuale, di stipularlo espressamente in una clausola del contratto in questione, la Commissione, nel caso di specie, ha precisato all'articolo II.19.5 delle convenzioni di sovvenzione che essa poteva formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati in una decisione che costituisce titolo esecutivo. Ne consegue che la ADR doveva sapere che la Commissione poteva adottare una decisione quale la decisione controversa nell'ambito delle convenzioni di sovvenzione.

78 Di conseguenza, l'argomento vertente sull'erronea interpretazione dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario deve essere respinto in quanto infondato.

– *Sul principio della tutela giurisdizionale effettiva*

79 Per quanto riguarda l'argomento della ADR relativo alla violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta, il Tribunale ha correttamente ricordato, al punto 210 della sentenza impugnata, che tale principio costituisce un principio generale del diritto dell'Unione e che esso è costituito da diversi elementi, tra i quali il diritto di ricorso ad un giudice (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, Otis e a., C-199/11, EU:C:2012:684, punti 46 e 48).

80 Al punto 211 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato la giurisprudenza della Corte secondo la quale, per poter decidere di una contestazione vertente su diritti e obblighi tratti dal diritto dell'Unione in conformità con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, detto giudice deve essere competente ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti alla controversia di cui è investito (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, Otis e a., C-199/11, EU:C:2012:684, punto 49).

81 Orbene, dalla giurisprudenza del Tribunale richiamata al punto 70 della sentenza impugnata consegue che, adito per decidere su un ricorso di annullamento sulla base dell'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione deve valutare la legittimità dell'atto impugnato alla luce del diritto dell'Unione, mentre, nell'ambito di un ricorso proposto sulla base dell'articolo 272 TFUE, il ricorrente può contestare all'istituzione di cui trattasi soltanto violazioni delle clausole contrattuali oppure violazioni del diritto applicabile al contratto in questione.

82 Ne deriva che, secondo tale giurisprudenza del Tribunale, il giudice dell'Unione, investito di un ricorso di annullamento proposto contro una decisione che costituisce titolo esecutivo, che è un atto adottato in forza di una competenza propria e distinta dal rapporto contrattuale tra le parti, dovrebbe dichiarare irricevibile qualsiasi motivo relativo alla mancata esecuzione delle clausole del contratto in questione o alla violazione delle disposizioni del diritto nazionale applicabile a tale contratto.

83 Nell'ipotesi in cui il giudice dell'Unione intenda comunque effettuare l'esame di un motivo relativo a detto contratto nell'ambito di un ricorso di annullamento, spetterebbe ad esso, sempre secondo detta giurisprudenza del Tribunale, esaminare se il ricorso di cui è investito possa essere riqualificato, in particolare, come diretto non solo all'annullamento della decisione contestata, ma anche alla constatazione che la Commissione non è titolare del diritto di credito contrattuale di cui trattasi. Nel caso di specie, il Tribunale ha effettuato un siffatto esame ai punti da 56 a 62 della sentenza impugnata e ha ivi concluso che una tale riqualificazione poteva essere effettuata.

84 Tuttavia, non si può ritenere che una siffatta riqualificazione del ricorso – in quanto dipende non solo dalla volontà del giudice dell'Unione, ma è anche, conformemente alla medesima giurisprudenza del Tribunale soggetta a condizioni indipendenti dalla stessa, quali la circostanza che la parte ricorrente non vi si opponga espressamente e l'esistenza di un motivo vertente sulla violazione delle norme che disciplinano il rapporto contrattuale in questione –, garantisca una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta, in quanto tale diritto fondamentale richiede, come ricordato al punto 80 della presente sentenza, che detto giudice esamini tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti per la controversia di cui è investito.

85 Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza del Tribunale ripresa al punto 70 della sentenza impugnata, qualora non esista alcun atto separabile dal contratto di cui trattasi, la valutazione del giudice dell'Unione adito sulla base dell'articolo 272 TFUE si limita, in linea di principio, ai motivi attinenti alla mancata esecuzione delle clausole del contratto in questione o ad una violazione del diritto applicabile a tale contratto.

86 Orbene, quando la Commissione esegue un contratto, essa resta soggetta agli obblighi ad essa incombenti in forza della Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione. Pertanto, la circostanza che il diritto applicabile al contratto in esame non assicuri le stesse garanzie conferite dalla Carta e dai principi generali del diritto dell'Unione non esonera la Commissione dal garantire il loro rispetto nei confronti dei suoi contraenti.

87 Da quanto precede risulta che tale giurisprudenza, che opera una distinzione a seconda che i motivi dedotti nell'ambito di un ricorso debbano essere considerati dal giudice dell'Unione che ne è investito come vertenti su una delle violazioni o su uno degli altri casi previsti dall'articolo 263, secondo comma, TFUE o, al contrario, relativi alla mancata esecuzione delle clausole del contratto in questione o ad una violazione delle disposizioni del diritto nazionale applicabile a tale contratto, non può garantire che tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti per la risoluzione della controversia siano esaminate al fine di garantire la tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 47 della Carta.

88 Di conseguenza, quando il giudice dell'Unione è investito, in applicazione dell'articolo 263 TFUE, di un ricorso di annullamento contro una decisione della Commissione che costituisce titolo esecutivo che formalizza un credito contrattuale, tale giudice è competente ad esaminare detto ricorso tenuto conto dell'esercizio di prerogative di potere pubblico che l'adozione di una siffatta decisione implica. Tuttavia, nell'ambito dell'esame di un tale ricorso, detto giudice è chiamato a conoscere non solo dei motivi di annullamento fondati su elementi di fatto e di diritto risultanti dai comportamenti della Commissione in quanto autorità amministrativa, ma anche dei motivi di annullamento fondati su elementi di fatto e di diritto risultanti dai rapporti contrattuali tra la Commissione e il ricorrente. Nella misura in cui tale ricorso contenga peraltro una domanda riconvenzionale fondata

sull'esecuzione del contratto in questione, il giudice dell'Unione non può dichiarare irricevibile una siffatta domanda per il motivo che essa costituirebbe un'ingiunzione che il giudice di annullamento non può pronunciare.

89 Ne consegue che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 70 della sentenza impugnata, che, nell'ambito di un ricorso proposto sul fondamento dell'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione deve valutare la legittimità dell'atto impugnato unicamente alla luce del diritto dell'Unione, mentre, nell'ambito di un ricorso proposto sul fondamento dell'articolo 272 TFUE, il ricorrente può validamente invocare solo la mancata esecuzione delle clausole del contratto in questione o una violazione del diritto applicabile a tale contratto.

90 Tuttavia, qualora i motivi di una sentenza impugnata siano di per sé sufficienti a giustificare il dispositivo di tale sentenza, l'impugnazione deve essere respinta nella sua interezza (v., in tal senso, sentenza del 7 settembre 2017, Francia/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, punto 85). Orbene, nell'ambito dell'esame che il Tribunale ha effettuato ai punti da 72 a 80 della sentenza impugnata al fine di stabilire in quale misura il ricorso di cui era investito potesse essere riqualificato, esso ha proceduto, nella fattispecie, ad un'analisi completa di tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti per statuire sulla controversia, l'errore di diritto così commesso non ha avuto alcuna incidenza sul dispositivo della sentenza impugnata.

91 Di conseguenza, l'argomento basato sulla violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 47 della Carta, è inoperante e deve quindi essere parimenti respinto.

92 Alla luce di quanto precede, il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

93 Con il primo motivo di impugnazione, la ADR fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto interpretando, in modo particolarmente restrittivo, al punto 157 della sentenza impugnata, il principio che disciplina i contributi finanziari dell'Unione nel senso che solo le spese effettivamente sostenute possono essere oggetto di una sovvenzione.

94 La ADR ritiene che tale interpretazione sia contraria al principio di proporzionalità. Ove il beneficiario di una sovvenzione sia in grado di dimostrare con altri mezzi che i costi sono stati effettivamente sostenuti e che la qualità delle prestazioni non è rimessa in discussione, una domanda di sovvenzione non potrebbe essere respinta.

95 Inoltre, secondo la ADR, nell'interpretare qualsiasi principio fondamentale, occorre tener conto della finalità e dell'economia generale del principio. A tale proposito, la ADR sottolinea che l'interpretazione effettuata dal Tribunale è contraria alla volontà del legislatore dell'Unione, poiché la Commissione stessa ha riconosciuto nella sua proposta di adozione di un nuovo regolamento finanziario dell'Unione che sussisteva la reale necessità di «semplificare la vita» dei beneficiari dei fondi dell'Unione e che occorreva concentrarsi «sui risultati e sul valore aggiunto piuttosto che sulle procedure amministrative».

96 Per quanto riguarda l'asserita differenza tra appalti pubblici e contratti di sovvenzione avanzata dalla Commissione, la ADR sostiene di non essere stata in grado di sfruttare liberamente il risultato delle azioni intraprese, né di esserne rimasta «proprietaria».

97 La Commissione sostiene che, poiché si deve ritenere che il primo motivo di impugnazione metta in discussione la valutazione dei fatti effettuata dal Tribunale, esso deve essere dichiarato irricevibile e che tale motivo deve essere respinto in quanto infondato quanto al resto.

Giudizio della Corte

98 In via preliminare, occorre ricordare che il Tribunale ha constatato, ai punti da 94 a 115 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva assolto l'onere della prova ad essa incombente e che la ADR non aveva fornito alcun elemento probatorio atto a dimostrare che i costi contestati fossero stati sostenuti conformemente alle condizioni stipulate nelle convenzioni di sovvenzione. Orbene, occorre rilevare che le constatazioni così effettuate dal Tribunale non sono contestate nell'impugnazione e che, peraltro, la ADR non fa valere alcuno snaturamento delle relazioni di revisione contabile prodotte dinanzi al Tribunale a sostegno delle richieste della Commissione relative all'esecuzione delle convenzioni di sovvenzione.

99 Nell'ambito dell'esame del primo motivo di impugnazione, occorre verificare unicamente se il Tribunale abbia correttamente interpretato il principio fondamentale che disciplina i contributi finanziari dell'Unione nel senso che solo le spese effettivamente sostenute possono essere oggetto di una sovvenzione, senza che sia presa in considerazione la qualità delle prestazioni effettuate.

100 In questo contesto, occorre rilevare che la Commissione è tenuta, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, a rispettare il principio della buona gestione finanziaria. Essa garantisce anche la tutela degli interessi finanziari dell'Unione nell'esecuzione del suo bilancio. Lo stesso vale in materia contrattuale, poiché le sovvenzioni concesse dalla Commissione provengono dal bilancio dell'Unione. Secondo un principio fondamentale che disciplina i contributi finanziari dell'Unione, essa può sovvenzionare unicamente le spese effettivamente sostenute (sentenza del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

101 Di conseguenza, la Commissione non può, senza violare detti principi stabiliti dal Trattato FUE, approvare una spesa a carico del bilancio dell'Unione senza alcun fondamento giuridico. Orbene, trattandosi di una sovvenzione, è la convenzione di sovvenzione che disciplina le condizioni di concessione e di utilizzo della stessa e, più in particolare, le clausole relative alla determinazione dell'importo di tale sovvenzione in funzione dei costi dichiarati dalla controparte contrattuale della Commissione (sentenza del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 66).

102 Pertanto, se i costi dichiarati dal beneficiario della sovvenzione non sono ammissibili ai sensi della convenzione di sovvenzione di cui trattasi, in quanto sono stati considerati non verificabili e/o inattendibili, la Commissione non ha altra scelta se non quella di procedere al recupero della sovvenzione fino a concorrenza degli importi non giustificati, dal momento che, sulla base del fondamento giuridico costituito da tale convenzione di sovvenzione, detta istituzione è autorizzata a liquidare, a carico del bilancio dell'Unione, solo somme debitamente giustificate (sentenza del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18, EU:C:2019:159, punto 67).

103 Nel caso di specie, la Commissione era pertanto tenuta ad ordinare il rimborso delle somme corrispondenti ai costi non ammissibili, conformemente alle condizioni finanziarie stabilite nelle convenzioni di sovvenzione.

104 Tale conclusione non può essere messa in discussione dal fatto che, nel contesto di una proposta di un nuovo regolamento finanziario, la Commissione stessa avrebbe riconosciuto la necessità di una semplificazione amministrativa e l'opportunità di concentrarsi sui risultati ottenuti, essendo tale proposta irrilevante nel contesto dell'esame della presente controversia, che è disciplinata dal regolamento finanziario quale definito al punto 2 supra.

105 Pertanto, non può essere contestato al Tribunale di aver proceduto ad un'interpretazione troppo restrittiva del principio fondamentale che disciplina i contributi finanziari dell'Unione per aver dichiarato, al punto 93 della sentenza impugnata, che l'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie stabilite nelle convenzioni di sovvenzione costituiva uno degli «impegni essenziali» del beneficiario delle sovvenzioni di cui trattasi.

106 In tali circostanze, deve essere parimenti respinto l'argomento dedotto dalla ADR, relativo alla questione se il beneficiario di una sovvenzione debba essere ammesso a fornire la prova dei costi sostenuti con mezzi diversi da quelli previsti dalle clausole contrattuali. Infatti, da un lato, le condizioni finanziarie previste dalle clausole contrattuali sono vincolanti per entrambe le parti contraenti e la Commissione, che ne è vincolata allo stesso modo del beneficiario della sovvenzione, non può essere obbligata a derogarvi ammettendo altri mezzi di prova. Dall'altro lato, e in ogni caso, tali considerazioni rientrano nell'ambito della valutazione delle prove da parte del Tribunale. Orbene, il Tribunale è competente in via esclusiva ad accertare e valutare i fatti rilevanti, nonché a vagliare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti ed elementi di prova non costituisce dunque, salvo il caso di loro travisamento, una questione di diritto assoggettata, in quanto tale, al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 177, nonché giurisprudenza ivi citata).

107 Inoltre, ove i costi dichiarati dal beneficiario della sovvenzione siano stai considerati non ammissibili in ragione del fatto che il beneficiario della sovvenzione di cui trattasi non aveva rispettato il suo obbligo contrattuale di giustificare l'utilizzo delle somme che gli sono state concesse, la circostanza che tale beneficiario abbia nel frattempo portato a termine il progetto oggetto di tale convenzione di sovvenzione non è tale da influire sull'esecuzione di tale obbligo, dato che tale sovvenzione non rappresenta il corrispettivo della realizzazione del progetto di cui a suddetta convenzione di sovvenzione (v., in tal senso, sentenze del 19 gennaio 2006, Comunità montana della Valnerina/Commissione, C-240/03 P, EU:C:2006:44, punto 78, e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 68).

108 Poiché la sovvenzione non rappresenta la contropartita del progetto realizzato, la circostanza che ai beneficiari delle sovvenzioni sia attribuita o meno la proprietà materiale e intellettuale del prodotto elaborato è irrilevante.

109 Ne consegue che il Tribunale non ha violato il principio di proporzionalità ritenendo, al punto 157 della sentenza impugnata, che non fosse sufficiente per il beneficiario della sovvenzione dimostrare che un progetto era stato realizzato per giustificare la concessione di una determinata sovvenzione, ma che il beneficiario doveva dimostrare che i costi dichiarati erano stati sostenuti secondo le condizioni previste per la concessione delle sovvenzioni in questione.

110 Pertanto, il primo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

111 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

112 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

113 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

114 Poiché l'esame del secondo motivo di ricorso ha rivelato un errore di diritto del Tribunale, che non ha, tuttavia, condotto ad un annullamento della sentenza impugnata, appare giustificato decidere che la ADR debba sopportare i due terzi delle spese sostenute dalla Commissione e che la Commissione debba sopportare, oltre a un terzo delle proprie spese, un terzo delle spese sostenute dalla ADR.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La ADR Center SpA sopporta, oltre a due terzi delle proprie spese, due terzi delle spese sostenute dalla Commissione europea.

3) La Commissione europea sopporta, oltre a un terzo delle proprie spese, un terzo delle spese sostenute dalla ADR Center SpA.

Firme