Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

26 luglio 2023*

«Clausola compromissoria – Programma quadro per la ricerca e l'innovazione "Horizon 2020" (2014-2020) – Progetto "aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)" – Convenzione di sovvenzione – Ricorso di annullamento – Relazione finale di audit – Nota di addebito – Atti non impugnabili – Atti che si inscrivono in un contesto puramente contrattuale dal quale sono inscindibili – Irricevibilità – Identificazione della parte convenuta – Incompetenza – Costi per il personale – Premi calcolati in funzione di obiettivi commerciali – Non ammissibilità al finanziamento – Legittimo affidamento»

Nella causa T-222/22,

Engineering – Ingegneria Informatica SpA, con sede in Roma (Italia), rappresentata da S. Villata, L. Montevecchi e C. Oncia, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da M. Ilkova e S. Romoli, in qualità di agenti,

e

Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA), rappresentata da S. Payan-Lagrou e V. Canetti, in qualità di agenti, assistite da D. Gullo, avvocato,

convenute,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da K. Kowalik-Bańczyk (relatrice), presidente, E. Buttigieg e B. Ricziová, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento, e segnatamente:

– l'eccezione sollevata ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale dalla Commissione con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 luglio 2022,

* Lingua processuale: l'italiano.

– le osservazioni su tale eccezione depositate dalla ricorrente presso la cancelleria del Tribunale il 22 agosto 2022,

vista la mancanza di presentazione di una domanda di fissazione di udienza da parte della ricorrente e della REA entro il termine di tre settimane decorrenti dalla notifica della chiusura della fase scritta del procedimento, e avendo deciso, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento di procedura, di statuire senza aprire la fase orale del procedimento,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sugli articoli 263 e 272 TFUE, la ricorrente, Engineering – Ingegneria Informatica SpA, chiede, in sostanza, da un lato, l'annullamento di vari atti della Commissione europea e dell'Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA) relativi all'esecuzione della convenzione di sovvenzione n. 653618 (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione») concernente il progetto intitolato «aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)» (Quadro di valutazione dell'ingegneria sociale avanzata e della vulnerabilità) (in prosieguo: il «Progetto») e, dall'altro, la constatazione dell'ammissibilità al finanziamento, sulla base di detta convenzione, di alcuni costi, e dunque la declaratoria di insussistenza di un diritto della Commissione e della REA a recuperare le somme corrispondenti a tali costi.

Fatti all'origine della controversia

2 La ricorrente è una società che svolge attività di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie.

3 La REA è un'agenzia esecutiva istituita per la gestione dell'azione dell'Unione europea nel settore della ricerca. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari (GU 2003, L 11, pag. 1), essa ha personalità giuridica, gode della più ampia capacità giuridica in tutti gli Stati membri e può segnatamente stare in giudizio.

Convenzione di sovvenzione

4 Nel contesto del Programma quadro per la ricerca e l'innovazione «Horizon 2020» (2014-2020) (in prosieguo: il «programma quadro Horizon 2020»), la Engineering International Belgium SA, operante in qualità di coordinatore, ed altri beneficiari, da un lato, e la REA, dall'altro, hanno concluso in data 28 aprile 2015 la convenzione di sovvenzione. In virtù di due patti aggiunti firmati nel dicembre 2017 e nel marzo 2018, la ricorrente è divenuta beneficiaria a far data dal 5 luglio 2017 ed ha sostituito la Engineering International Belgium quale coordinatore a partire dal 15 dicembre 2017.

5 L'articolo 2 della convenzione di sovvenzione prevede la concessione di una sovvenzione per il Progetto (in prosieguo: la «sovvenzione»). Conformemente all'articolo 3 di detta convenzione, l'esecuzione di tale progetto doveva iniziare il 1º settembre 2015 ed avere una durata di 36 mesi.

6 In virtù dell'articolo 5.2 della convenzione di sovvenzione, la sovvenzione è destinata a rimborsare segnatamente il 70% dei costi ammissibili sostenuti dai beneficiari che sono enti giuridici con finalità lucrative. Tali costi ammissibili comprendono, in particolare, in primo luogo, i «costi diretti per il personale» e, in secondo luogo, i «costi indiretti» calcolati su base forfettaria. I «costi diretti per il personale» si dividono a loro volta in due categorie, ossia, da un lato, i «costi realmente sostenuti» o «costi reali» e, dall'altro, i «costi unitari», determinati sulla base di un importo per unità calcolato secondo le usuali prassi di contabilizzazione dei costi del beneficiario.

7 A norma dell'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione, i costi reali sono ammissibili al finanziamento a condizione, segnatamente, che siano «sostenuti in relazione con [il Progetto] e necessari alla sua esecuzione».

8 A tenore dell'articolo 6.2, punto A.1, della convenzione di sovvenzione, «i costi per il personale sono ammissibili qualora siano riferiti a membri del personale che lavorano per il beneficiario in virtù di un contratto di lavoro (o di un atto di assunzione equivalente) e che sono assegnati [al Progetto]». Questo stesso articolo precisa che i costi per il personale «devono essere limitati agli stipendi (…), ai contributi di previdenza sociale, alle imposte e agli altri costi inclusi nella retribuzione, qualora siano previsti dalla normativa nazionale o dal contratto di lavoro (o da un atto di assunzione equivalente)».

9 L'articolo 6.5 della convenzione di sovvenzione definisce ed elenca i costi inammissibili. Tale articolo menziona segnatamente, alla lettera a), i «costi che non soddisfano le condizioni enunciate [negli] articoli da 6.1 a 6.4 [della medesima convenzione]» e, in particolare, alla lettera a), i), i «costi relativi al rendimento del capitale investito».

10 L'articolo 6.6 della convenzione di sovvenzione stabilisce che i costi dichiarati che non sono ammissibili vengono respinti.

11 In virtù dell'articolo 22.1.3 della convenzione di sovvenzione, la REA o la Commissione possono effettuare degli audit riguardanti la corretta esecuzione del Progetto e il rispetto degli obblighi fissati da tale convenzione. In tal caso vengono redatti e notificati al coordinatore o al beneficiario interessato un progetto di relazione di audit e poi una relazione di audit.

12 L'articolo 22.5.1 della convenzione di sovvenzione prevede che le constatazioni effettuate nell'ambito di audit possono concludersi, segnatamente, con il rigetto di costi inammissibili. In virtù di questo medesimo articolo, gli audit che rivelino errori sistematici o ricorrenti possono determinare conseguenze per altre sovvenzioni concesse in condizioni analoghe, tramite estensione a queste ultime delle constatazioni effettuate riguardo alla sovvenzione in questione.

13 L'articolo 42.1 della convenzione di sovvenzione dispone che la REA rigetta tutti i costi inammissibili, segnatamente a seguito di audit.

14 L'articolo 44.1 della convenzione di sovvenzione prevede che la REA reclami il rimborso di qualsiasi importo pagato ma non dovuto ai sensi di detta convenzione. L'articolo 44.1.3 di questa medesima convenzione, applicabile al recupero di somme dopo il pagamento del saldo, dispone, in sostanza, che la REA invia al beneficiario una lettera di pre-informazione, e successivamente una lettera di conferma e una nota di addebito. In assenza di pagamento, la REA può allora procedere ad una compensazione, avviare azioni giudiziarie o adottare una decisione avente valore di titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE.

15 L'articolo 57.1 della convenzione di sovvenzione stabilisce che quest'ultima è disciplinata dal diritto dell'Unione applicabile, integrato ove necessario dal diritto belga.

16 L'articolo 57.2 della convenzione di sovvenzione dispone che il Tribunale o, in sede di impugnazione, la Corte, sono competenti in via esclusiva a dirimere le controversie riguardanti l'interpretazione, l'applicazione o la validità di tale convenzione, conformemente all'articolo 272 TFUE.

17 In esecuzione della convenzione di sovvenzione, la ricorrente ha ricevuto dalla REA una sovvenzione dell'importo di EUR 240 171,21, sulla base di un importo dichiarato di costi ammissibili di EUR 343 101,72 e di un tasso di rimborso del 70%.

Procedura di audit

18 Nel corso dell'anno 2021, la Commissione ha proceduto ad un audit riguardante l'esecuzione di tre convenzioni di sovvenzione concluse dalla ricorrente nell'ambito del programma quadro Horizon 2020, tra cui la convenzione di sovvenzione in discussione nella presente causa. Riguardo a quest'ultima convenzione, l'audit riguardava il periodo dal 1º settembre 2015 al 31 agosto 2018.

19 Il 30 giugno 2021, la Commissione ha comunicato alla ricorrente un progetto di relazione di audit.

20 Con lettera del 21 dicembre 2021 (in prosieguo: la «lettera di chiusura») e con una relazione finale di audit recante la stessa data, la Commissione ha informato la ricorrente dei risultati definitivi dell'audit.

21 In occasione dell'audit, la Commissione ha proceduto a vari aggiustamenti riguardanti i costi ammissibili a titolo della convenzione di sovvenzione.

22 In particolare, la Commissione ha ritenuto che taluni premi o provvigioni (in prosieguo: i «premi controversi»), versati a due dipendenti della ricorrente (in prosieguo: i «due dipendenti in questione») e dichiarati da quest'ultima quali costi per il personale, fossero collegati alla realizzazione di vari obiettivi di natura commerciale. Essa ne ha dedotto che i costi corrispondenti a questi premi non erano stati sostenuti nell'ambito del Progetto e non erano necessari all'esecuzione di quest'ultimo, sicché essi non soddisfacevano le condizioni di ammissibilità previste dall'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione e chiarite dal modello annotato di convenzione di sovvenzione per il programma quadro Horizon 2020 (in prosieguo: il «modello annotato di convenzione di sovvenzione»). Essa ha dunque ritenuto che i premi controversi, per un ammontare di EUR 14 758,03, non fossero ammissibili al finanziamento ed ha dunque proceduto ad un aggiustamento.

23 Di conseguenza, tenuto conto dei vari aggiustamenti effettuati a favore ora della REA ora della ricorrente, la Commissione ha ridotto di EUR 12 927,34 l'importo totale dei costi ammissibili a titolo della convenzione di sovvenzione.

24 Inoltre, la Commissione ha ritenuto che alcuni errori rilevati nel corso dell'audit presentassero potenzialmente carattere sistematico o ricorrente. Di conseguenza, essa ha avviato una procedura di estensione delle constatazioni dell'audit ad altre sovvenzioni, in conformità all'articolo 22.5.1 della convenzione di sovvenzione.

25 Tuttavia, con lettera del 21 febbraio 2022 (in prosieguo: la «lettera di precisazione»), la Commissione ha informato la ricorrente che essa aveva esteso le constatazioni dell'audit soltanto alle sovvenzioni in corso, ad esclusione dei periodi o delle sovvenzioni non sottoposti ad audit. Essa ha precisato che tale limitazione della procedura di estensione delle constatazioni dell'audit era stata autorizzata in via eccezionale perché i precedenti audit non avevano evidenziato l'inammissibilità dei premi controversi fondati su obiettivi commerciali.

Procedura di recupero

26 Con lettera del 17 gennaio 2022, intitolata «lettera di pre-informazione», la REA ha informato la ricorrente che, in applicazione dell'audit effettuato dalla Commissione e tenuto conto del tasso di rimborso del 70%, essa intendeva procedere al recupero di una somma di EUR 9 049,14.

27 Con lettera del 23 febbraio 2022 indirizzata alla ricorrente (in prosieguo: la «lettera di conferma»), la REA ha confermato il recupero della somma di EUR 9 049,14. Tale lettera era accompagnata da una nota di addebito di identico importo emessa quello stesso giorno dalla REA (in prosieguo: la «nota di addebito»).

Conclusioni delle parti

28 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

– dichiarare gli indicati provvedimenti della Commissione e della REA – in particolare, la lettera di chiusura, la relazione finale di audit, la lettera di conferma e la nota di addebito – «nulli, illegittimi, annullati o comunque inefficaci»;

– dichiarare ammissibili le somme escluse dai costi finanziabili, constatare il suo diritto a veder tali somme prese in considerazione nel calcolo dell'importo della sovvenzione, e dichiarare l'insussistenza del diritto della Commissione a recuperare le somme suddette;

– condannare la Commissione e la REA alle spese.

29 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso perché irricevibile nella parte che la riguarda;

– condannare la ricorrente alle spese.

30 La REA conclude che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso perché totalmente o parzialmente irricevibile, oppure, in subordine, perché interamente infondato nella parte che la riguarda;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sull'oggetto e sulla portata del ricorso

31 Risulta dal testo e dal contenuto dell'insieme degli scritti difensivi della ricorrente, e segnatamente dall'intitolazione dell'atto introduttivo del giudizio e dalle precisazioni apportate nella replica, nonché dalla circostanza che la Commissione si è incaricata della procedura di audit mentre la REA si è incaricata della procedura di recupero, che la ricorrente chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– da un lato, in virtù del primo capo di conclusioni formulato da essa ricorrente, fondato sull'articolo 263 TFUE, annullare gli atti adottati nei confronti di quest'ultima dalla Commissione e dalla REA, e in particolare la lettera di chiusura, la relazione finale di audit, la lettera di conferma e la nota di addebito, in quanto atti riguardanti l'esecuzione della convenzione di sovvenzione;

– dall'altro lato, in virtù del secondo capo di conclusioni formulato da essa ricorrente, fondato sull'articolo 272 TFUE, constatare il carattere ammissibile dei premi controversi e, dunque, l'insussistenza di un diritto della Commissione e, per l'effetto, della REA a chiedere il rimborso delle somme corrispondenti a tali premi.

Sulla competenza del Tribunale e sulla ricevibilità del ricorso

Quanto alle conclusioni presentate a titolo dell'articolo 263 TFUE

32 La Commissione solleva un'eccezione fondata sull'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale, nell'ambito della quale essa sostiene, segnatamente, che le conclusioni di annullamento formulate dalla ricorrente sono irricevibili. Essa fa valere, in sostanza, in primo luogo, che tali conclusioni sono dirette contro atti che si inscrivono in un contesto contrattuale e che non producono effetti giuridici vincolanti né implicano l'esercizio di poteri pubblici. Per il resto, alcuni di questi atti, ossia la lettera di conferma e la nota di addebito, sarebbero stati adottati dalla REA, sicché la Commissione non avrebbe legittimazione passiva con riguardo ad essi. In secondo luogo, l'atto introduttivo del giudizio non soddisferebbe i requisiti fissati dall'articolo 76, lettere d) ed e), del regolamento di procedura, nella misura in cui esso non esporrebbe chiaramente il fondamento giuridico del ricorso e non svilupperebbe, in fatto e in diritto, la domanda intesa a far dichiarare «nulli, illegittimi, annullati o comunque inefficaci» gli atti impugnati.

33 Senza sollevare formalmente un'eccezione ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura, anche la REA conclude per l'irricevibilità delle conclusioni di annullamento per ragioni simili a quelle invocate dalla Commissione. Essa fa valere segnatamente, in sostanza, da un lato, che la ricorrente chiede l'annullamento di atti di natura contrattuale, e non amministrativa, e, dall'altro, che, omettendo di precisare i motivi dedotti a sostegno della domanda di annullamento, l'atto introduttivo del giudizio non è conforme alle prescrizioni dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.

34 La ricorrente contesta l'argomentazione della Commissione e quella della REA e sostiene che le sue conclusioni di annullamento sono ricevibili.

35 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE è esperibile in generale contro tutti gli atti adottati dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione – quale che sia la natura o la forma di tali atti – che mirino a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi della parte ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultima (sentenza dell' 11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; v., parimenti, sentenza del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 62 e la giurisprudenza ivi citata).

36 A questo proposito, costituiscono, in linea di principio, atti impugnabili soltanto i provvedimenti che stabiliscono definitivamente la posizione di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione al termine di un procedimento amministrativo e che mirano a produrre effetti giuridici vincolanti, con esclusione segnatamente degli atti intermedi il cui obiettivo sia di preparare la decisione finale, che non producono simili effetti (sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 10, e del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42).

37 Inoltre, in presenza di un contratto che vincola la parte ricorrente ad una delle istituzioni o ad uno degli organi od organismi dell'Unione, i giudici dell'Unione possono essere investiti di un ricorso sulla base dell'articolo 263 TFUE soltanto se l'atto impugnato mira a produrre effetti giuridici vincolanti che si pongono al di fuori del rapporto contrattuale che unisce le parti e che implicano l'esercizio di pubblici poteri conferiti all'istituzione, all'organo o all'organismo contraente nella sua 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; del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 50, e del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 65).

38 Nel caso di specie, in primo luogo occorre rilevare che i diversi atti impugnati si inscrivono tutti nel contesto della convenzione di sovvenzione, da cui non sono scindibili.

39 Infatti, da un lato, gli atti adottati dalla Commissione, e segnatamente la lettera di chiusura e la relazione finale di audit, sono fondati sulle disposizioni contenute negli articoli 22.1.3 e 22.5.1 della convenzione di sovvenzione, da cui risulta che detta istituzione può effettuare degli audit suscettibili di portare al rigetto dei costi non ammissibili (v. punti 11 e 12 supra).

40 Dall'altro, gli atti adottati dalla REA, e segnatamente la lettera di conferma e la nota di addebito, sono fondati sugli articoli 42.1 e 44 della convenzione di sovvenzione, da cui risulta che, a seguito di un audit, detta agenzia rigetta i costi che non sono ammissibili e reclama dal beneficiario la restituzione di qualsiasi importo pagato ma non dovuto (v. punti 13 e 14 supra).

41 In secondo luogo, nessun elemento del fascicolo permette di concludere che la Commissione e la REA abbiano agito facendo uso dei loro poteri pubblici.

42 Infatti, da un lato, gli atti adottati dalla Commissione, e segnatamente la lettera di chiusura e la relazione finale di audit, non obbligano e neppure invitano la ricorrente a rimborsare una qualunque somma, e dunque non modificano la sua situazione giuridica.

43 Oltre a ciò, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, non risulta né dal tenore letterale degli atti adottati dalla Commissione, né dal loro contesto che tale istituzione abbia inteso obbligare la REA a seguire le conclusioni della relazione finale di audit e vietarle di discostarsi da esse. Infatti, la

relazione finale di audit precisa che essa si propone di esprimere un'«opinione indipendente» a proposito del carattere reale ed ammissibile dei costi che hanno dato luogo alla sovvenzione. Quanto alla lettera di chiusura, essa precisa che si limita a informare la ricorrente dei risultati dell'audit e che non esprime una posizione definitiva sulle ripercussioni finanziarie dell'audit, dovendo la REA ancora valutare tali ripercussioni e informarne la ricorrente.

44 Ne consegue che gli atti adottati dalla Commissione, e segnatamente la lettera di chiusura e la relazione finale di audit, sono atti preparatori e non producono, di per sé stessi, alcun effetto giuridico vincolante nei confronti della ricorrente o della REA (v., per analogia, ordinanze dell' 8 febbraio 2010, Alisei/Commissione, T-481/08, EU:T:2010:32, punti 67 e 75, e del 9 giugno 2016, IREPA/Commissione e Corte dei conti, T-825/14, non pubblicata, EU:T:2016:345, punto 30). A fortiori, l'adozione di tali atti non configura l'esercizio di pubblici poteri.

45 Dall'altro lato, gli atti adottati dalla REA, e segnatamente la lettera di conferma e la nota di addebito, si limitano ad invitare la ricorrente a pagare la somma di EUR 9 049,14 e ad informarla che, in caso di mancato pagamento, detta agenzia procederà al recupero di tale somma, ad esempio effettuando una compensazione o adottando una decisione esecutiva in forza dell'articolo 299 TFUE.

46 Orbene, la Corte ha precisato che una nota di addebito o un atto di diffida, che contengono l'indicazione di una data di scadenza nonché le condizioni di pagamento di un debito contrattuale, non possono essere assimilati ad un titolo esecutivo come tale, anche quando essi menzionino la procedura esecutiva di cui all'articolo 299 TFUE come mezzo di riscossione possibile insieme ad altri nell'ipotesi in cui il debitore non adempia alla data di scadenza fissata. Di conseguenza, una nota di addebito o un atto di diffida non mirano a produrre effetti giuridici aventi la propria origine nell'esercizio di pubblici poteri (v., in tal senso, sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punti 23 e 24; del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 52, e del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 66).

47 Ne consegue che neppure gli atti adottati dalla REA, e segnatamente la lettera di conferma e la nota di addebito, configurano l'esercizio di pubblici poteri.

48 Date tali circostanze, gli atti impugnati non possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

49 Pertanto, le conclusioni di annullamento della ricorrente devono essere respinte perché irricevibili, conformemente all'eccezione di irricevibilità e al profilo di inammissibilità procedurale sollevati in tal senso, rispettivamente, dalla Commissione e dalla REA. Date tali circostanze, non è necessario esaminare l'argomentazione di queste ultime secondo cui dette conclusioni peraltro non soddisfano le prescrizioni dell'articolo 76, lettere d) ed e), del regolamento di procedura.

Quanto alle conclusioni presentate contro la Commissione a titolo dell'articolo 272 TFUE

50 Nella sua eccezione presentata ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura, la Commissione fa valere che le conclusioni formulate nei suoi confronti sulla base dell'articolo 272 TFUE sono «irricevibili». Infatti, non essendo parte della convenzione di sovvenzione, essa sarebbe priva di legittimazione passiva.

51 La ricorrente contesta l'argomentazione della Commissione e sostiene che la Commissione può essere perseguita sulla base dell'articolo 272 TFUE.

52 In virtù di una consolidata giurisprudenza, soltanto le parti di un contratto contenente una clausola compromissoria possono essere parti dell'azione processuale instaurata sul fondamento dell'articolo 272 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 7 dicembre 1976, Pellegrini/Commissione e Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, punto 31, e ordinanza del 16 giugno 2021, Green Power Technologies/Commissione ed Entreprise commune ECSEL, T-533/20, non pubblicata, EU:T:2021:375, punto 43 e la giurisprudenza ivi citata).

53 Nel caso di specie, è pacifico che la convenzione di sovvenzione contiene una clausola compromissoria che attribuisce competenza al Tribunale (v. articolo 57.2 di tale convenzione, menzionato al punto 16 supra).

54 Tuttavia, la convenzione di sovvenzione è stata sottoscritta soltanto dalla ricorrente e dalla REA, la quale ha personalità giuridica distinta da quella dell'Unione (v. punto 3 supra). Pertanto, la REA è la sola controparte contrattuale della ricorrente e la Commissione non può essere qualificata come parte di tale convenzione.

55 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal fatto che gli atti adottati dalla REA, e segnatamente la lettera di conferma e la nota di addebito, trovano la propria origine negli atti adottati dalla Commissione, e segnatamente nella lettera di chiusura e nella relazione finale di audit. Infatti, le clausole della convenzione di sovvenzione che prevedono che la Commissione possa effettuare un audit (v. articolo 22.1.3 della convenzione di sovvenzione menzionato al punto 11 supra) e che la REA possa poi trarre le conseguenze di tale audit, segnatamente rigettando i costi non ammissibili (v. articoli 22.5.1 e 42.1 della convenzione di sovvenzione, menzionati ai punti 12 e 13 supra), sono clausole standard, comunemente inserite in convenzioni di sovvenzione, e non hanno né per scopo né per effetto di conferire alla Commissione la qualità di parte della convenzione di sovvenzione (v., in tal senso, ordinanza del 16 giugno 2021, Green Power Technologies/Commissione e Entreprise commune ECSEL, T-533/20, non pubblicata, EU:T:2021:375, punti 44 e 45).

56 Ne consegue che, nella misura in cui la Commissione non è parte della convenzione di sovvenzione, il Tribunale non è competente a pronunciarsi sulle conclusioni della ricorrente presentate a titolo dell'articolo 272 TFUE e dirette contro detta istituzione (v., in tal senso, sentenza del 7 dicembre 1976, Pellegrini/Commissione e Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, punto 31, e ordinanza del 16 giugno 2021, Green Power Technologies/Commissione e Entreprise commune ECSEL, T-533/20, non pubblicata, EU:T:2021:375, punto 47 e la giurisprudenza ivi citata).

57 Pertanto, le conclusioni della ricorrente presentate contro la Commissione a titolo dell'articolo 272 TFUE devono essere respinte perché sottoposte ad un giudice non competente a statuire su di esse.

58 Risulta da quanto precede che il ricorso può essere esaminato nel merito soltanto laddove esso è presentato a titolo dell'articolo 272 TFUE ed è diretto contro la REA.

Sulla fondatezza delle conclusioni presentate contro la REA a titolo dell'articolo 272 TFUE

59 A sostegno delle sue conclusioni presentate contro la REA a titolo dell'articolo 272 TFUE, la ricorrente deduce formalmente tre motivi, vertenti, rispettivamente, il primo, sul fatto che i premi controversi non hanno carattere commerciale, il secondo, sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e, il terzo, su un'erronea interpretazione della convenzione di sovvenzione.

60 Alla luce del contenuto di questi tre motivi, occorre esaminare, in un primo momento e congiuntamente, il primo e il terzo motivo, entrambi vertenti, in sostanza, sulla violazione della convenzione di sovvenzione, e poi, in un secondo momento, il secondo motivo, relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

Sul primo e sul terzo motivo, relativi alla violazione della convenzione di sovvenzione

61 Con il suo primo e il suo terzo motivo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che i premi controversi sono stati versati nell'ambito del Progetto e che essi erano necessari alla sua esecuzione, sicché tali premi soddisfacevano le condizioni di ammissibilità previste dall'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione, interpretate alla luce del modello annotato di convenzione di sovvenzione.

62 La REA contesta l'argomentazione della ricorrente.

– *Considerazioni generali*

63 In primo luogo, risulta dal combinato disposto dell'articolo 6.1, lettera a), iv), e dell'articolo 6.2, punto A.1, della convenzione di sovvenzione, citati ai punti 7 e 8 supra, che i costi per il personale reali e quelli indiretti sono ammissibili a condizione, segnatamente, che essi siano stati «sostenuti in relazione con il [Progetto]» e siano «necessari alla sua esecuzione».

64 In secondo luogo, la ricorrente e la REA fanno riferimento anche ai chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità dei costi per il personale. Nella sua versione del 30 marzo 2015, applicabile ai fatti del caso di specie (v. pagina 46 del modello suddetto), tale documento, che commenta l'articolo 6 del modello generale di convenzione di sovvenzione elaborato dalla Commissione (in prosieguo: il «modello generale di convenzione di sovvenzione»), precisa quanto segue:

«(…) I versamenti di dividendi ai dipendenti (distribuzione di utili) non sono ammissibili al finanziamento ai sensi dell'articolo 6.5, lettera (a), (i)[, del modello generale di convenzione di sovvenzione]. (Tuttavia, le integrazioni [salariali] basate sulla performance finanziaria complessiva dell'organizzazione (ad esempio, la redditività o il surplus) possono essere accettate come integrazioni variabili qualora soddisfino le condizioni enunciate qui di seguito.)

Esempi (accettabili):

Se l'utile della società alla fine dell'anno è superiore a X [euro] (o superiore a X%), ciascun dipendente riceverà un'integrazione di z% della sua retribuzione di base (o un'integrazione fissa di x [euro] come parte del suo stipendio lordo).

Esempi (inaccettabili):

Se l'utile della società alla fine dell'anno è superiore a X [euro] (o superiore a X%), z% di questo utile sarà distribuito ai dipendenti mediante una retribuzione supplementare.

Qualsiasi quota di retribuzione calcolata in funzione di obiettivi commerciali (ad esempio, x [euro] per la realizzazione di un obiettivo di vendita, x% sulle vendite) o di obiettivi di raccolta di fondi (ad esempio, premio di x [euro] per progetto di finanziamento esterno ottenuto, x% del finanziamento esterno ottenuto) non è ammissibile. La ragione di ciò sta nel fatto che [tali costi] non sono né sostenuti in relazione con [il progetto in questione] né necessari alla sua esecuzione.

Esempio (inammissibile al finanziamento in quanto collegato ad un obiettivo di raccolta di fondi): [u]n premio versato quale ricompensa per aver ottenuto una sovvenzione specifica è inammissibile (…)».

65 Occorre rilevare che, come precisato nella sua nota introduttiva, il modello annotato di convenzione di sovvenzione mira a illustrare il modello generale di convenzione di sovvenzione e a permettere agli utilizzatori di comprendere e di interpretare le convenzioni di sovvenzione redatte sulla base di tale modello. Sebbene non abbia valore vincolante, tale documento, pubblicato e accessibile a tutte le parti contraenti, rientra nel contesto nel quale è stata conclusa la convenzione di sovvenzione e deve, di conseguenza, essere preso in considerazione dal Tribunale ai fini dell'interpretazione di tale convenzione (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 14 novembre 2017, Alfamicro/Commissione, T-831/14, non pubblicata, EU:T:2017:804, punti 68 e 104, e del 13 luglio 2022, VeriGraft/Eismea, T-457/20, EU:T:2022:457, punto 109).

66 In terzo luogo, la ripartizione dell'onere della prova quanto all'ammissibilità dei costi sostenuti dalla ricorrente è disciplinata dal diritto sostanziale applicabile alla convenzione di sovvenzione, vale a dire il diritto dell'Unione, integrato per quanto necessario dal diritto belga (v. punto 15 supra). In assenza di disposizioni del diritto dell'Unione disciplinanti l'esecuzione dei contratti, occorre applicare l'articolo 1315 del vecchio codice civile belga, applicabile ratione temporis ai fatti del caso di specie. Tale articolo stabilisce che colui che reclama l'esecuzione di un'obbligazione deve fornire la prova di quest'ultima e che, all'inverso, colui che asserisce di essere liberato deve fornire la prova del pagamento o del fatto che ha determinato l'estinzione della sua obbligazione. Ne consegue che incombe alla ricorrente, che ha dichiarato dei costi per l'attribuzione di un contributo finanziario dell'Unione, fornire la prova del fatto che tali costi soddisfano le condizioni di ammissibilità previste dalla convenzione di sovvenzione (v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2014, Isotis/Commissione, T-59/11, EU:T:2014:679, punto 83 e la giurisprudenza ivi citata, e del 27 aprile 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Commissione, T-4/20, EU:T:2022:242, punti 113 e 114 e la giurisprudenza ivi citata).

– *Descrizione del sistema di premi istituito dalla ricorrente*

67 La ricorrente ha istituito un sistema di premi corrisposti ai propri dipendenti.

68 Risulta dalla documentazione interna della ricorrente che, in generale, l'importo di questi premi tiene conto di vari obiettivi o targets, quali: i) il margine su un determinato ordinativo, ii) il margine di contribuzione, iii) l'acquisizione di nuovi ordinativi, iv) il tempo medio di incasso, v) il numero di giorni passati da un dipendente su un determinato ordinativo, vi) le fatture da emettere, vii) i ricavi ottenuti da un determinato ordinativo, e viii) il margine operativo lordo [in prosieguo, rispettivamente: l'«obiettivo i)», l'«obiettivo ii)», l'«obiettivo iii)», l'«obiettivo iv)», l'«obiettivo v)», l'«obiettivo vi)», l'«obiettivo vii)» e l'«obiettivo viii)»].

69 In pratica, questi obiettivi sono legati o ad un ordinativo specifico [obiettivi i), v) e vii)], o all'attività di una divisione della ricorrente per una zona di riferimento durante l'anno [obiettivi da ii) a iv) e vi)], o alle performances finanziarie globali della ricorrente o del suo gruppo [obiettivo viii)]. Essi sono considerati raggiunti quando viene raggiunto un valore soglia (minimo o massimo).

70 La debenza e l'ammontare dei premi sono determinati secondo regole di attribuzione e di calcolo contenute in piani di incentivazione individuali negoziati tra la ricorrente e i suoi dipendenti. Tali piani di incentivazione prevedono generalmente che venga attribuito un premio quando viene raggiunto uno degli obiettivi da i) a vii) e che l'ammontare lordo di questo premio venga calcolato in funzione dei risultati ottenuti a titolo dell'obiettivo in questione. Se del caso, i premi risultanti dai diversi obiettivi presi in considerazione vengono allora sommati per ottenere un premio complessivo. In caso di «ritardo di chiusura di non conformità», viene applicata una penale. Infine, viene applicato un coefficiente moltiplicatore connesso all'obiettivo viii) per modulare il premio complessivo ed ottenere il premio dovuto al dipendente, il quale non può tuttavia superare un tetto massimo.

71 In particolare, per quanto riguarda il progetto contemplato dalla convenzione di sovvenzione, i piani di incentivazione sottoscritti dai due dipendenti in questione sono stati inseriti agli atti. Risulta da tali piani di incentivazione che l'importo dei premi versati a questi due dipendenti viene calcolato in funzione, in primo luogo, del margine su un determinato ordinativo [obiettivo i), unicamente per uno dei due dipendenti], in secondo luogo, del margine di contribuzione [obiettivo ii)] e, in terzo luogo, del margine operativo lordo [obiettivo viii)]. Inoltre, ai premi concessi a questi due dipendenti si applica un tetto massimo, rispettivamente, di EUR 9 450 e di EUR 20 250 annui.

– *Carattere ammissibile o no dei premi controversi*

72 Nel corso delle procedure di audit e di recupero, la Commissione e la REA hanno ritenuto, in sostanza, che i premi controversi fossero legati alla realizzazione di obiettivi di natura commerciale e che, per tale motivo, essi non costituissero costi ammissibili (v. punto 22 supra).

73 Dinanzi al Tribunale, la REA ha precisato la propria posizione, spiegando, segnatamente, che gli obiettivi elencati al punto 68 supra, e segnatamente quelli relativi al margine su un determinato ordinativo [obiettivo i)] e al margine di contribuzione [obiettivo ii)], corrispondono alla realizzazione di attività che presentano, con tutta evidenza, carattere commerciale. Essa osserva altresì che l'importo dei premi controversi viene fissato direttamente in proporzione agli obiettivi commerciali. Nello specifico, ad esempio, i premi legati ai margini realizzati verrebbero attribuiti in caso di superamento di un valore di margine di riferimento e moltiplicando i margini realizzati per un coefficiente moltiplicatore. Fondandosi sui chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione, la REA ne deduce che, tenuto conto delle loro caratteristiche, i premi controversi presentano carattere commerciale e che, di conseguenza, essi non corrispondono a costi sostenuti in relazione con il Progetto e non sono necessari alla sua esecuzione, sicché essi non soddisfano le condizioni di ammissibilità previste dall'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione.

74 La ricorrente riconosce che, conformemente ai chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione, qualsiasi remunerazione che venga calcolata in funzione di obiettivi commerciali non sarebbe ammissibile al finanziamento. Essa non contesta neppure la constatazione della REA secondo cui i premi controversi sono subordinati e proporzionati alla realizzazione di determinati obiettivi (v. punto 73 supra).

75 Tuttavia, la ricorrente contesta il carattere commerciale dei premi controversi. Essa sostiene, in sostanza, che, malgrado la loro erronea qualificazione come «provvigioni», i premi controversi sono legati alla realizzazione di obiettivi economici globali e collettivi definiti a livello dell'impresa o, quantomeno, di una divisione di quest'ultima, e non alla realizzazione di obiettivi commerciali (segnatamente, di vendita) individuali definiti a livello di ciascun dipendente. Pertanto, detti premi costituirebbero «bonus basati sulla performance finanziaria complessiva dell'organizzazione» e, di conseguenza, sarebbero ammissibili in conformità dei chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione.

76 Inoltre, la ricorrente fa valere che l'importo dei premi controversi soggiace a un tetto massimo, sicché questi premi non potrebbero essere assimilati a «dividendi» inammissibili ai sensi del modello annotato di convenzione di sovvenzione.

77 Prima di verificare concretamente se i premi controversi fossero ammissibili e di esaminare l'argomentazione della ricorrente, occorre procedere all'interpretazione dell'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione, tenendo conto dei chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione.

78 Anzitutto, occorre rilevare che l'estratto dal modello annotato di convenzione di sovvenzione fatto valere dalle parti e riprodotto al punto 64 supra esclude, in quanto inammissibili, due distinte categorie di costi, vale a dire, da un lato, i dividendi e gli utili versati ai dipendenti e, dall'altro, le integrazioni salariali calcolate in funzione di obiettivi commerciali o di obiettivi di raccolta di fondi. Infatti, i costi rientranti in queste due categorie non possono essere qualificati come «costi sostenuti in relazione con [il progetto in questione] e necessari alla sua esecuzione» ai sensi dell'articolo 6.1, lettera a), iv), del modello generale di convenzione di sovvenzione.

79 Oltre a ciò, occorre fare le seguenti precisazioni.

80 In primo luogo, per quanto riguarda i dividendi e gli utili corrisposti ai dipendenti, il modello annotato di convenzione di sovvenzione indica che delle integrazioni salariali variabili o fisse fondate sulla performance finanziaria complessiva dell'organizzazione possono nondimeno essere ammissibili, purché soddisfino certe condizioni.

81 A questo proposito, una prima condizione riguarda le modalità di calcolo dell'integrazione salariale. Risulta dagli esempi forniti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione che l'integrazione salariale può assumere la forma di un importo forfettario o quella di una determinata percentuale della retribuzione di base. Per contro, la suddetta integrazione non deve assumere la forma di una determinata percentuale dell'utile della società, in quanto, in questo caso, diverrebbe simile ad una distribuzione di dividendi.

82 Una seconda condizione riguarda l'esclusione delle integrazioni salariali calcolate in funzione di obiettivi commerciali o di obiettivi di raccolta di fondi (v. punto 83 infra). Ne consegue che, come rilevato, in sostanza e giustamente, dalla REA, un'integrazione salariale fondata sulla performance finanziaria complessiva dell'organizzazione è inammissibile qualora sia fondata, in maniera inscindibile, anche su obiettivi commerciali o su obiettivi di raccolta di fondi.

83 In secondo luogo, per quanto riguarda le integrazioni salariali calcolate in funzione di obiettivi commerciali o di obiettivi di raccolta di fondi, il modello annotato di convenzione di sovvenzione precisa, in sostanza, che i premi fissi o variabili concessi quale contropartita della realizzazione di obiettivi siffatti non sono ammissibili. È questo il caso, segnatamente, dei premi che assumono la forma di un importo forfettario subordinato alla realizzazione di un obiettivo di vendita o di raccolta di fondi o quella di una certa percentuale delle vendite o dei fondi raccolti.

84 A questo proposito, non risulta dal modello annotato di convenzione di sovvenzione che soltanto gli obiettivi fissati a livello di un dipendente potrebbero essere qualificati come obiettivi commerciali o di raccolta di fondi, cosicché degli obiettivi fissati a livello dell'organizzazione nel suo insieme o a livello di una divisione di quest'ultima non potrebbero, per definizione, presentare un tale carattere commerciale o di raccolta di fondi. Ne consegue che, contrariamente a quanto suggerisce la ricorrente, delle integrazioni salariali fondate su obiettivi fissati a livello dell'organizzazione nel suo insieme (o, a fortiori, a livello di una divisione di tale organizzazione) non sono necessariamente ammissibili. Pertanto, le integrazioni salariali ammissibili contemplate nel modello annotato di convenzione di sovvenzione devono, anzitutto, essere fissate a livello dell'organizzazione nel suo insieme, poi, essere fondate sulla performance finanziaria complessiva di tale organizzazione e, infine, non fare riferimento ad obiettivi commerciali o ad obiettivi di raccolta di fondi.

85 È alla luce di tali considerazioni che devono essere interpretate le disposizioni della convenzione di sovvenzione e che occorre valutare se i premi controversi fossero o no ammissibili.

86 A questo proposito, occorre osservare che il sistema di premi istituito dalla ricorrente si basa su due tipi di obiettivi.

87 In primo luogo, i primi sette obiettivi elencati al punto 68 supra sono definiti o in riferimento ad un ordinativo specifico, o con riguardo all'attività di una divisione della ricorrente nel corso dell'anno. È questo il caso, in particolare, del margine su un determinato ordinativo [obiettivo i)] e del margine di contribuzione [obiettivo ii)], menzionati nei piani di incentivazione dei due dipendenti in questione, laddove il primo di questi margini è legato ad un ordinativo specifico e il secondo all'attività di una divisione della ricorrente nel corso dell'anno (v. punto 69 supra). Risulta dunque che questi diversi obiettivi presentano carattere commerciale e non sono collegati alle performances finanziarie complessive della ricorrente.

88 Oltre a ciò, i premi concessi per i primi sette obiettivi sono subordinati e proporzionati alla realizzazione dei suddetti obiettivi. In particolare, i premi legati al margine su un determinato ordinativo e al margine di contribuzione, menzionati nei piani di incentivazione dei due dipendenti in questione, sono direttamente proporzionali ai margini realizzati (v. punti 73 e 74 supra).

89 Ne consegue che i premi concessi per i primi sette obiettivi presentano natura commerciale in ragione tanto del loro oggetto quanto delle loro modalità di calcolo.

90 In secondo luogo, l'ottavo e ultimo obiettivo menzionato al punto 68 supra, vale a dire il margine operativo lordo, anch'esso espressamente menzionato nei piani di incentivazione dei due dipendenti in questione, è, indubbiamente, legato alle performances finanziarie complessive della ricorrente e delle altre società del suo gruppo.

91 Tuttavia, anche prescindendo dalla questione se la presa in considerazione delle performances finanziarie di altre società del gruppo della ricorrente sia ammissibile, è giocoforza constatare che il margine operativo lordo non viene considerato ai fini del calcolo di un premio autonomo, che prende la forma di un importo forfettario o quella di una certa percentuale della retribuzione di base, in conformità al modello annotato di convenzione di sovvenzione. Infatti, questo obiettivo viene utilizzato unicamente al fine di modulare l'importo dei premi concessi in ragione dei primi sette obiettivi (v. punto 70 supra). Orbene, la debenza e l'ammontare di tali premi dipendono dalla realizzazione di obiettivi commerciali (v. punto 89 supra).

92 Date tali circostanze, risulta che i premi corrisposti dalla ricorrente ai propri dipendenti sono essenzialmente fondati su obiettivi commerciali e che, di conseguenza, i costi corrispondenti a questi premi non sono né sostenuti in relazione con il Progetto né necessari all'esecuzione di tale progetto. Pertanto, simili premi non soddisfano le condizioni previste dall'articolo 6.1, lettera a), iv), della convenzione di sovvenzione.

93 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dall'argomentazione della ricorrente riassunta ai punti 75 e 76 supra.

94 In primo luogo, la ricorrente fa valere il fatto che gli obiettivi elencati al punto 68 supra non sono legati all'attività individuale del dipendente, bensì a risultati collettivi raggiunti dall'impresa o da una delle divisioni di questa.

95 A questo proposito, anche supponendo che gli obiettivi elencati al punto 68 supra non siano legati all'attività individuale del dipendente, risulta nondimeno dai principi enunciati al punto 84 supra che degli obiettivi fissati a livello di un'organizzazione o di una divisione di quest'ultima possono presentare carattere commerciale. Orbene, è questo il caso dei primi sette obiettivi (v. punto 87 supra).

96 In secondo luogo, la ricorrente ritiene che, non implicando attività di «vendita» di beni o servizi, gli obiettivi elencati al punto 68 supra costituiscano non già obiettivi «commerciali», bensì obiettivi «economici».

97 Tuttavia, la ricorrente non fornisce alcuna spiegazione convincente che permetta di limitare la nozione di «obiettivo commerciale» alle sole attività di «vendita», di definire una distinta nozione di «obiettivo economico» e di riconoscere l'ammissibilità di premi fondati su «obiettivi economici» non legati alle performances finanziarie complessive dell'organizzazione. In particolare, occorre osservare che il modello annotato di convenzione di sovvenzione non fa menzione di simili «obiettivi economici». Tale documento menziona unicamente, da un lato, una categoria di premi ammissibili, a determinate condizioni, ossia i premi fondati sulle performances finanziarie complessive dell'organizzazione, e, dall'altro, due categorie di premi inammissibili in qualsiasi caso, vale a dire i premi calcolati in funzione di obiettivi commerciali e quelli calcolati in funzione di obiettivi di raccolta di fondi.

98 In terzo luogo, la ricorrente fa valere il fatto che l'importo del premio corrisposto a un dipendente soggiace a un tetto massimo.

99 Tuttavia, come giustamente rilevato dalla REA, la fissazione di tale massimale resta priva di incidenza sull'ammissibilità del premio. Infatti, un'integrazione salariale calcolata in funzione di obiettivi commerciali è, per definizione, inammissibile, e ciò indipendentemente dalle sue modalità di calcolo, dal suo carattere fisso o variabile, nonché dalla sua sottoposizione o meno ad un tetto massimo.

100 In quarto luogo, la ricorrente fa valere che i premi controversi non potrebbero essere assimilati a dividendi mediante i quali i dipendenti percepiscono gli utili dell'organizzazione.

101 Tale argomento è inoperante. Infatti, un'integrazione salariale calcolata in funzione di obiettivi commerciali, come quella corrisposta dalla ricorrente ai propri dipendenti, è, per definizione, inammissibile, e ciò quand'anche essa non presenti per altro verso le caratteristiche di un dividendo.

102 In quinto luogo, la ricorrente menziona una nota redatta da una società di audit indipendente che conclude per l'ammissibilità dei premi versati dalla ricorrente ai propri dipendenti.

103 Tuttavia, da un lato, tale nota non può essere considerata come una perizia neutra e indipendente, essendo stata redatta su richiesta della ricorrente. Ne consegue che essa non presenta un valore probatorio incontestabile (v., per analogia, sentenza del 3 marzo 2011, Siemens/Commissione, T-110/07, EU:T:2011:68, punto 137). Dall'altro lato, la nota suddetta si limita ad analizzare brevemente il sistema di premi istituito dalla ricorrente e non menziona alcun elemento di diritto o di fatto supplementare rispetto a quelli già analizzati nella presente sentenza.

104 Date tali circostanze, la ricorrente non ha dimostrato l'ammissibilità dei premi controversi.

105 Pertanto, il primo e il terzo motivo di ricorso devono essere respinti perché infondati.

106 Date tali circostanze, non occorre esaminare i profili di inammissibilità procedurale sollevati dalla REA e relativi, da un lato, al fatto che l'atto introduttivo del giudizio non soddisfa le prescrizioni dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura per quanto riguarda il terzo motivo e, dall'altro, al fatto che l'argomento della ricorrente riassunto al punto 96 supra conterrebbe un motivo nuovo sollevato per la prima volta in sede di replica.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

107 Con il suo secondo motivo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la messa in discussione, da parte della Commissione e della REA, dell'ammissibilità dei premi controversi costituisce una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Infatti, la Commissione avrebbe, a più riprese, riconosciuto la fondatezza del metodo di determinazione dei costi ammissibili ed accettato l'inclusione dei premi controversi quali costi ammissibili.

108 La REA contesta l'argomentazione della ricorrente.

109 In via preliminare, occorre ricordare che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, quando eseguono un contratto, rimangono assoggettati agli obblighi che incombono loro in virtù della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 86). Così, se le parti decidono, nel loro contratto, mediante una clausola compromissoria, di attribuire al giudice dell'Unione la competenza a conoscere delle

controversie relative a tale contratto, tale giudice sarà competente, indipendentemente dal diritto applicabile designato in detto contratto, ad esaminare eventuali violazioni della Carta dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, Inclusion Alliance for Europe/Commissione, C-378/16 P, EU:C:2020:575, punto 81).

110 Ne consegue che, facendo valere, a sostegno delle proprie conclusioni presentate a titolo dell'articolo 272 TFUE, la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, la ricorrente effettivamente invoca una norma che l'amministrazione dell'Unione è tenuta a rispettare in un contesto contrattuale.

111 Inoltre, nel diritto belga, applicabile in subordine nel caso di specie (v. punti 15 e 66 supra), è possibile invocare una forma di legittimo affidamento nel diritto dei contratti, nella misura in cui esso contribuisce al rispetto dell'obbligo per le parti di un contratto di eseguire quest'ultimo in buona fede (v., in tal senso, sentenze del 18 novembre 2015, Synergy Hellas/Commissione, T-106/13, EU:T:2015:860, punti 72 e 73, e del 4 maggio 2017, Meta Group/Commissione, T-744/14, non pubblicata, EU:T:2017:304, punti 193 e 194).

112 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, siano state fornite all'interessato dalle autorità competenti dell'Unione. Per contro, nessuno può invocare una violazione di detto principio in assenza di tali assicurazioni (v. sentenze del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata, e del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 75 e la giurisprudenza ivi citata).

113 Nel caso di specie, per dimostrare la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, la ricorrente si avvale di tre prese di posizione della Commissione, che occorre esaminare di seguito e in ordine cronologico.

114 In primo luogo, la ricorrente chiarisce che, nel contesto del settimo programma quadro per azioni di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (2007-2013) (in prosieguo: il «settimo programma quadro»), la Commissione aveva approvato la metodologia utilizzata per calcolare le sue spese di personale e le aveva chiesto di notificare qualsiasi cambiamento apportato a tale metodologia.

115 A questo proposito, è pacifico che, il 17 marzo 2011, la ricorrente ha sottoposto alla Commissione un modulo di certificazione che descrive la metodologia utilizzata per calcolare le proprie spese di personale (in prosieguo: il «certificato di metodologia»). Tale documento menzionava un sistema di premi variabili attribuiti mediante «lettere di incentivo» e determinati in funzione, da un lato, delle performances individuali del dipendente e, dall'altro, delle performances dell'impresa e della divisione di quest'ultima alla quale tale dipendente era assegnato.

116 Con lettera del 1º luglio 2011, la Commissione ha approvato il certificato di metodologia (in prosieguo: la «lettera di approvazione del certificato di metodologia»). Tale lettera precisava segnatamente che, nel caso in cui la metodologia certificata fosse stata modificata, la ricorrente avrebbe dovuto dichiarare alla Commissione i cambiamenti intervenuti e presentare un nuovo certificato di metodologia.

117 Tuttavia, così come ha fatto la REA, in primis, occorre rilevare che il certificato di metodologia concerne il settimo programma quadro. Malgrado l'esistenza di elementi di somiglianza e di continuità, questo settimo programma quadro è distinto dal programma quadro Horizon 2020 che l'ha sostituito e nel quale si inscrive il Progetto. D'altronde, la lettera di approvazione del certificato di metodologia indica che tale certificato è valido per la durata del settimo programma quadro e non contempla un'eventuale proroga di tale validità nell'ambito di un programma quadro successivo. Inoltre, il modello annotato di convenzione di sovvenzione (v. pagina 155 di detto modello) precisa espressamente che un certificato di metodologia approvato nell'ambito del settimo programma quadro non è valido nel contesto del programma quadro Horizon 2020.

118 In secundis, la lettera di approvazione del certificato di metodologia ha una portata limitata anche nel contesto del settimo programma quadro. Infatti, da un lato, tale lettera si limita ad indicare che essa dispensa la ricorrente dal presentare certificati intermedi relativi agli stati finanziari in occasione delle sue domande di pagamenti intermedi. Dall'altro, il modello annotato di convenzione di sovvenzione indica che l'approvazione concerne le usuali prassi di contabilizzazione dei costi e che, in conseguenza di tale approvazione, la Commissione non avrebbe rimesso in discussione i costi unitari dichiarati. Orbene, risulta dalle disposizioni dell'articolo 5.2 della convenzione di sovvenzione, riepilogate al punto 6 supra, che i «costi unitari» costituiscono una categoria di costi per il personale distinti dai «costi reali» tra cui rientrano i premi controversi. D'altronde, sono i «costi reali», e non i «costi unitari», ad essere assoggettati alla condizione prevista dall'articolo 6.1, lettera a), i), di detta convenzione.

119 In tertiis, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la lettera di approvazione del certificato di metodologia non la obbligava a mantenere la struttura dei propri costi al fine di garantire la loro ammissibilità. Infatti, risulta tanto dal tenore di tale lettera quanto dai chiarimenti contenuti nel modello annotato di convenzione di sovvenzione che la lettera suddetta imponeva soltanto alla ricorrente di dichiarare alla Commissione i cambiamenti apportati alla propria metodologia e, eventualmente, di presentare un nuovo certificato di metodologia.

120 Pertanto, la lettera di approvazione del certificato di metodologia non conteneva alcuna assicurazione precisa e incondizionata nel senso che i premi versati dalla ricorrente ai propri dipendenti, quali i premi controversi, sarebbero stati ammissibili nel contesto del programma quadro Horizon 2020 e, segnatamente, nel quadro della convenzione di sovvenzione.

121 In secondo luogo, la ricorrente fa valere che, nel corso di un precedente audit vertente sui progetti Festival, PATHway e WeLive (in prosieguo: l'«audit FPW»), la Commissione ha accettato di prendere in considerazione, quali costi ammissibili, dei premi corrisposti ai suoi dipendenti.

122 A questo proposito, è esatto che, nella relazione finale di audit che ha concluso l'audit FPW (in prosieguo: la «relazione di audit FPW»), in data 18 marzo 2018, la Commissione ha indicato, anzitutto, che i premi previsti dai piani di incentivazione dei dipendenti della ricorrente «[erano] basati sulla performance finanziaria complessiva dell'organizzazione, [corrispondevano] alle pratiche abituali di remunerazione per progetti nazionali ed [erano] dunque ammissibili in quanto retribuzione di base», poi, che essa «aveva potuto convalidare l'esattezza, l'obiettività e l'esistenza delle integrazioni variabili» e, infine, che «esist[evano] sufficienti elementi di prova per convalidare l'ammissibilità dei costi [corrispondenti a dette integrazioni]».

123 Tuttavia, in primis, occorre rilevare, come ha fatto la REA, che l'audit FPW riguardava progetti diversi dal Progetto contemplato dalla convenzione di sovvenzione.

124 In secundis, non risulta dal fascicolo che, nell'ambito dell'audit FPW, la Commissione abbia proceduto ad un'analisi approfondita ed esaustiva del sistema di premi istituito dalla ricorrente alla luce dell'insieme delle condizioni di ammissibilità previste dalla convenzione di sovvenzione applicabile ai progetti in questione. Al contrario, la relazione di audit FPW si limita a confermare, in termini assai generici, l'ammissibilità dei premi che venivano in discussione in quel caso e a deplorare che i piani di incentivazione negoziati tra la ricorrente e i propri dipendenti non fossero stati firmati da questi ultimi.

125 In tertiis, nella relazione di audit FPW, la Commissione ha espressamente indicato che si trattava di una «relazione per eccezione» e che, «come tale, non poteva di norma creare legittime aspettative in ordine alla conformità dei costi dichiarati e dei metodi di calcolo utilizzati». Essa ha altresì chiarito che «ogni audit consiste, per definizione, in una verifica che non è esaustiva e che si basa su elementi rappresentativi ed esempi», che un «certo rischio di non individuazione è (…) inerente a tutti gli audit» e che, di conseguenza, le «relazioni di audit non possono creare aspettative in ordine alla conformità dei costi dichiarati e dei metodi di calcolo utilizzati». Orbene, simili riserve sulla portata della relazione di audit FPW sono sufficienti per introdurre un'incertezza che ostacola il sorgere di qualsiasi legittimo affidamento fondato sul contenuto di tale relazione (v., per analogia, sentenza del 27 aprile 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Commissione, T-4/20, EU:T:2022:242, punto 141).

126 Pertanto, la relazione di audit FPW non conteneva alcuna assicurazione precisa e incondizionata riguardo all'ammissibilità dei premi versati dalla ricorrente ai propri dipendenti, come i premi controversi.

127 In terzo luogo, la ricorrente osserva che, nella lettera di precisazione, la Commissione ha rinunciato ad estendere le constatazioni effettuate nell'audit alla totalità delle convenzioni di sovvenzione, a motivo del fatto che i precedenti audit non avevano rivelato l'inammissibilità dei premi controversi fondati su obiettivi commerciali (v. punto 25 supra). Secondo la ricorrente, tale limitazione dell'estensione delle constatazioni dell'audit, da un lato, è insufficiente e, dall'altro, mostra che la Commissione era consapevole del fatto che essa arrecava un danno manifesto ai suoi interessi e alle sue legittime aspettative.

128 A questo proposito, da un lato, occorre rilevare che l'argomento della ricorrente relativo al carattere asseritamente insufficiente della limitazione dell'estensione delle constatazioni dell'audit è privo di qualsiasi rilevanza nell'ambito della presente controversia. Infatti, l'inammissibilità dei premi controversi è stata rilevata nel corso dell'audit stesso, e non in occasione dell'estensione delle constatazioni di tale audit.

129 Dall'altro lato, la REA fa valere, giustamente, che la decisione della Commissione, favorevole alla ricorrente, di limitare l'estensione delle constatazioni dell'audit rientrava nel margine di discrezionalità di tale istituzione a titolo dell'articolo 22.5.1 della convenzione di sovvenzione, sicché da tale decisione non può trarsi alcuna conclusione nell'ambito del presente motivo. Occorre aggiungere che, essendo successiva al periodo di esecuzione del Progetto, la lettera di precisazione non può, in ogni caso, costituire un'assicurazione fornita in tempo utile quanto all'ammissibilità dei premi controversi.

130 Date tali circostanze, la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione le abbia fornito assicurazioni precise, incondizionate e concordanti riguardo all'ammissibilità dei premi controversi. Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 112 supra, la ricorrente non può far valere il principio della tutela del legittimo affidamento.

131 Pertanto, il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

132 Ne consegue che le conclusioni della ricorrente presentate contro la REA a titolo dell'articolo 272 TFUE devono essere respinte perché infondate.

133 Risulta dall'insieme delle considerazioni sopra esposte che il ricorso deve essere respinto nella sua interezza.

Sulle spese

134 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

135 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione e dalla REA, in conformità alle conclusioni formulate da queste ultime.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Engineering – Ingegneria Informatica SpA è condannata alle spese.

Kowalik-Bańczyk Buttigieg Ricziová

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 luglio 2023.

Il cancelliere
V. Di Bucci

Il presidente
G. De Baere