



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

24 febbraio 2021 *

«Clausola compromissoria – Programmi Tempus IV – Convenzioni di sovvenzione – Natura contrattuale della controversia – Riqualficazione del ricorso – Costi riconosciuti – Irregolarità sistemiche e ricorrenti – Rimborso integrale delle somme versate – Proporzionalità – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali»

Nella causa T-108/18,

Universität Koblenz-Landau, con sede in Magonza (Germania), rappresentata da C. von der Lüche e I. Felder, avvocati,

ricorrente,

contro

Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), rappresentata da H. Monet, in qualità di agente, assistito da R. van der Hout e C. Wagner, avvocati,

convenuta,

avente ad oggetto, in via principale, la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento delle lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 dell'EACEA, relative alle somme versate alla ricorrente nell'ambito di convenzioni di sovvenzione concluse per la realizzazione di tre progetti nel settore dell'istruzione superiore e, in subordine, una domanda fondata sull'articolo 272 TFUE e diretta a far dichiarare l'insussistenza del diritto al recupero richiesto,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da S. Pappasavvas, presidente, A. Kornezov (relatore), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk e G. Hesse, giudici,

cancelliere: L. Ramette, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 settembre 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza¹

Fatti

- 1 L'Universität Koblenz-Landau, ricorrente, è un istituto di istruzione superiore tedesco di diritto pubblico.
- 2 Nel 2008 e nel 2010, nell'ambito dei programmi dell'Unione europea di cooperazione con paesi terzi diretti alla modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore di tali paesi, denominati Tempus IV, la ricorrente sottoscriveva le tre convenzioni di sovvenzione seguenti:
 - la convenzione di sovvenzione del 5 dicembre 2008, protocollata con il n. 2008-4744, per la realizzazione del progetto «Educational Centers Network on Modern Technologies of Local Governing» (rete di centri educativi sulle tecnologie moderne di amministrazione locale) (in prosieguo: la «convenzione Ecesis»), sottoscritta tra la ricorrente, in veste di beneficiaria unica, e la Commissione europea;
 - la convenzione di sovvenzione del 18 ottobre 2010, protocollata con il n. 2010-2844, per la realizzazione del progetto «Development and Integration of University Self-assessment Systems» (sviluppo e integrazione dei sistemi di autovalutazione universitari) (in prosieguo: la «convenzione Diasas»), sottoscritta, in particolare, tra la ricorrente, in qualità di coordinatrice e co-beneficiaria, e l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA);
 - la convenzione di sovvenzione del 30 settembre 2010, protocollata con il n. 2010-2862, concernente la realizzazione del progetto «Development of Quality Assurance System in Turkmenistan on the base of Bologna Standards» (sviluppo di un sistema di garanzia della qualità in Turkmenistan sulla base dei criteri degli standard Bologna) (in prosieguo: la «convenzione Deque»), sottoscritta, in particolare, tra la ricorrente, in qualità di coordinatrice e co-beneficiaria, e l'EACEA.

[*omissis*]

- 19 Con lettera del 21 dicembre 2017 (in prosieguo: la «lettera del 21 dicembre 2017»), l'EACEA informava la ricorrente che aveva deciso di recuperare un importo di EUR 756 381,89 ai sensi della convenzione Ecesis. Per quanto riguarda le convenzioni Diasas e Deque, essa la informava della sua intenzione di chiedere unicamente il rimborso delle somme che la ricorrente aveva ricevuto nell'ambito di tali convenzioni come beneficiaria finale, ad esclusione quindi delle somme che essa aveva trasferito a co-beneficiari, il cui importo doveva esserle ancora comunicato dalla ricorrente. L'EACEA precisava che, se non avesse ottenuto informazioni relative agli importi versati ai co-beneficiari in virtù di queste due convenzioni, essa avrebbe chiesto il rimborso integrale di tali importi o il rimborso di una somma «più elevata».
- 20 Con lettera del 7 febbraio 2018 (in prosieguo: la «lettera del 7 febbraio 2018»), da un lato, l'EACEA constatava che la ricorrente non aveva fornito le informazioni necessarie per determinare l'importo delle somme che le erano state versate nell'ambito delle convenzioni Diasas e Deque e che erano state successivamente trasferite ad altri enti co-beneficiari. Dall'altro lato, l'EACEA affermava di essersi essa stessa messa in contatto con questi ultimi e di aver ricevuto, da parte di alcuni di essi, le informazioni richieste. Sulla base delle informazioni così raccolte, l'EACEA fissava

¹ Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

l'importo da rimborsare in EUR 695 919,31 per la convenzione Diusas e in EUR 343 525,10 per la convenzione Deque. L'EACEA invitava la ricorrente a presentarle, se del caso, le sue osservazioni entro un termine di quindici giorni di calendario, precisando che, in mancanza di tali osservazioni, essa avrebbe proceduto al recupero degli importi summenzionati.

- 21 Il 13 febbraio 2018, l'EACEA inviava alla ricorrente una nota di addebito di importo pari a EUR 756 381,89 ai sensi della convenzione Ecesis (in prosieguo: la «nota di addebito»).
- 22 L'importo totale richiesto in virtù delle tre convenzioni ammontava così a EUR 1 795 826,30.

Procedimento

- 23 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 febbraio 2018, la ricorrente ha proposto il presente ricorso. Quest'ultimo era diretto contro la «Commissione (...), rappresentata da[l]'EACEA».
- 24 Conformemente alla decisione del presidente del Tribunale del 28 marzo 2018, il presente ricorso è stato considerato diretto contro l'EACEA nonché contro la Commissione.
- 25 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 4 maggio 2018, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale, nella parte in cui il ricorso era diretto contro di essa. La ricorrente ha depositato le proprie osservazioni in merito a tale eccezione il 18 giugno 2018.
- 26 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 giugno 2018, l'EACEA ha presentato il controricorso.
- 27 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 agosto 2018, la ricorrente ha presentato la replica.
- 28 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 settembre 2018, l'EACEA ha presentato la controreplica.
- 29 Con lettera dell'8 ottobre 2018, il Tribunale ha invitato la Commissione, ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettera d), del regolamento di procedura, a produrre taluni documenti. La Commissione ha ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.
- 30 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 2 novembre 2018, la ricorrente ha presentato le sue osservazioni sui documenti prodotti dalla Commissione.
- 31 Su richiesta della ricorrente, il procedimento è stato sospeso due volte, con decisioni del 28 febbraio e dell'11 giugno 2019, con la motivazione che la ricorrente e l'EACEA avevano avviato discussioni dirette a pervenire ad un'eventuale composizione amichevole.
- 32 Con decisione del 5 settembre 2019, è stata respinta una terza domanda di sospensione del procedimento.

- 33 Con ordinanza del 23 ottobre 2019, Universität Koblenz-Landau/Commissione ed EACEA (T-108/18, non pubblicata, EU:T:2019:768), il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui era diretto contro la Commissione e ha condannato la ricorrente alle spese relative a tale procedimento.
- 34 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, con decisione del presidente del Tribunale del 24 ottobre 2019, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura, la presente causa è stata riassegnata alla Decima Sezione.
- 35 Conformemente all'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura, l'EACEA ha presentato, in data 6 novembre 2019, una domanda di essere ascoltata durante un'udienza di discussione.
- 36 Con decisione dell'11 marzo 2020, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Decima Sezione in formazione ampliata a cinque giudici.
- 37 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento del 12 marzo e del 27 maggio 2020, adottate ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettere a) e d), del regolamento di procedura, il Tribunale ha posto alcuni quesiti alle parti, che hanno risposto agli stessi entro i termini impartiti.
- 38 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 39 Il 16 settembre 2020, le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza, al termine della quale la fase orale del procedimento è stata dichiarata chiusa.

Conclusioni

- 40 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 febbraio 2021, la ricorrente ha presentato una domanda di riapertura della fase orale del procedimento, ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 2, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale, basandosi su un'ordinanza della procura di Coblenza del 28 dicembre 2020, notificata il 28 gennaio 2021. Con decisione del 4 febbraio 2021, il presidente della Decima Sezione ampliata del Tribunale ha respinto tale domanda, circostanza di cui le parti sono state informate con lettere della cancelleria del 5 febbraio 2021.
- 41 Nell'atto introduttivo del ricorso, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la lettera del 21 dicembre 2017;
 - annullare la lettera del 7 febbraio 2018;
 - sospendere l'esecuzione forzata della lettera del 21 dicembre 2017 e della lettera del 7 febbraio 2018 nonché della [nota di addebito] fino alla pronuncia definitiva sul presente ricorso di annullamento;
 - condannare la convenuta alle spese.

- 42 Nella replica la ricorrente chiede, in subordine, che il Tribunale voglia riqualificare il presente ricorso come ricorso fondato sull'articolo 272 TFUE e dichiarare l'insussistenza del credito di EUR 756 381,89 vantato ai sensi della convenzione Ecesis e di quello di EUR 1 039 444,41 vantato in forza delle convenzioni di sovvenzione Diasas e Deque.
- 43 Inoltre, la ricorrente ha affermato che non occorre più statuire sul terzo capo della domanda presentato nel ricorso, in quanto l'EACEA aveva deciso di sospendere il recupero delle somme richieste nelle lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018, circostanza di cui la ricorrente è stata informata con lettera del 9 aprile 2018, presentata nell'allegato C.5 al controricorso. La ricorrente ha confermato in udienza, in risposta ad un quesito posto dal Tribunale al riguardo, di aver ritirato il suo terzo capo della domanda, circostanza di cui si è preso atto nel verbale d'udienza.
- 44 L'EACEA chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto manifestamente irricevibile e, in subordine, in quanto infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 45 In udienza, l'EACEA ha dichiarato che rinunciava a contestare la sua qualità di convenuta e, pertanto, la ricevibilità del ricorso nella parte in cui era diretto contro di essa, circostanza di cui si è preso atto nel verbale d'udienza.

In diritto

Sulla competenza del Tribunale e sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dall'EACEA

[omissis]

Sulla riqualificazione del ricorso come ricorso fondato sull'articolo 272 TFUE

[omissis]

- 65 Da quanto precede risulta, da un lato, che il presente ricorso proposto inizialmente sulla base dell'articolo 263 TFUE deve essere riqualificato come ricorso proposto sul fondamento dell'articolo 272 TFUE e, dall'altro, che il Tribunale è competente a statuire su tale ricorso, conformemente all'articolo 272 TFUE e alle clausole compromissorie contenute nell'articolo I.8 della convenzione Ecesis e nell'articolo I.9 delle convenzioni Diasas e Deque.

Nel merito

- 66 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, il primo, su una violazione del diritto di essere ascoltato, il secondo, su un'«errata applicazione del diritto europeo», il terzo, su un difetto di motivazione e, il quarto, su una violazione del principio di proporzionalità.
- 67 Occorre esaminare anzitutto il primo e il terzo motivo, successivamente, il secondo motivo e, infine, il quarto motivo.

Sul primo e sul terzo motivo, vertenti, rispettivamente, il primo, su una violazione del diritto di essere ascoltato e, il terzo, su un difetto di motivazione

– Sull’invocabilità del diritto di essere ascoltato e dell’obbligo di motivazione nell’ambito di una controversia di natura contrattuale

- 68 L'EACEA fa valere che il diritto di essere ascoltato e l'obbligo di motivazione non possono essere utilmente invocati nell'ambito di una controversia di natura contrattuale. Pertanto, secondo l'EACEA, essa non aveva l'obbligo di ascoltare la ricorrente prima di inviarle le lettere del 21 dicembre 2017 e dell'8 febbraio 2018 e la nota di addebito, né l'obbligo di motivarle.
- 69 Tale obiezione deve essere respinta.
- 70 Va sottolineato, in proposito, che il diritto di essere ascoltato e l'obbligo di motivazione, invocati dalla ricorrente nell'ambito del suo primo e del suo terzo motivo, sono stati sanciti all'articolo 41, paragrafo 2, lettere a) e c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), ai sensi del quale le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione sono tenuti, da un lato, al rispetto del diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli arrechi pregiudizio e, dall'altro, a motivare le loro decisioni.
- 71 Pertanto, il Tribunale ha già avuto occasione di dichiarare che la Carta, che fa parte del diritto primario, stabilisce, all'articolo 51, paragrafo 1, senza eccezioni, che le sue disposizioni «si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà» e che, di conseguenza, i diritti fondamentali sono volti a disciplinare l'esercizio delle competenze attribuite alle istituzioni dell'Unione, anche in ambito contrattuale (sentenze del 3 maggio 2018, Sigma Orionis/Commissione, T-48/16, EU:T:2018:245, punti 101 e 102, e del 3 maggio 2018, Sigma Orionis/REA, T-47/16, non pubblicata, EU:T:2018:247, punti 79 e 80; v. anche, per analogia, sentenza del 13 maggio 2020, Talanton/Commissione, T-195/18, non pubblicata, attualmente oggetto di impugnazione, EU:T:2020:194, punto 73).
- 72 Del pari, secondo la Corte, quando le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione eseguono un contratto, essi restano soggetti agli obblighi loro incombenti in forza della Carta 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).
- 73 La Corte ha altresì sottolineato che, se le parti decidono, nel loro contratto, tramite una clausola compromissoria, di attribuire al giudice dell'Unione la competenza a conoscere delle controversie relative a tale contratto, detto giudice sarà competente, indipendentemente dal diritto applicabile stabilito nel suddetto contratto, ad esaminare eventuali violazioni della Carta 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).
- 74 Inoltre, occorre sottolineare che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione non sono completamente paragonabili a contraenti privati quando agiscono in un contesto contrattuale. Difatti, da un lato, le sovvenzioni concesse da questi ultimi attingono ai fondi pubblici dell'Unione, cosicché, quando concedono siffatte sovvenzioni, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione restano vincolati, in particolare, agli obblighi di bilancio derivanti dall'articolo 317 TFUE e alle regole finanziarie previste al riguardo dal regolamento finanziario applicabile. Dall'altro lato, in presenza di un contratto contenente, come nel caso di specie, una

clausola compromissoria che attribuisce la competenza al giudice dell'Unione, la Commissione dispone, in particolare, di prerogative esorbitanti dal diritto comune che le consentono di formalizzare l'accertamento di un credito contrattuale adottando unilateralmente, sul fondamento dell'articolo 72, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1), o dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento n. 966/2012, una decisione che costituisce titolo esecutivo in forza dell'articolo 299 TFUE, i cui effetti e la cui efficacia vincolante promanano da dette disposizioni (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punti da 68 a 70 e 73). Inoltre, è giocoforza rilevare che, conformemente all'articolo 108, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1605/2002 e all'articolo 121, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 966/2012, una sovvenzione può essere concessa mediante una convenzione scritta oppure mediante una decisione della Commissione notificata al beneficiario. Pertanto, il legislatore dell'Unione ha previsto che una sovvenzione possa essere concessa sia in via contrattuale sia in via amministrativa. Orbene, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione non possono, a proprio piacimento, sottrarsi agli obblighi derivanti dal diritto primario, compresa la Carta, in funzione della loro scelta di concedere sovvenzioni mediante convenzione piuttosto che con decisione.

- 75 Pertanto, occorre respingere l'obiezione dell'EACEA relativa all'invocabilità del diritto di essere ascoltato e dell'obbligo di motivazione in controversie di natura contrattuale.

– *Sul diritto di essere ascoltato*

[omissis]

- 78 In primo luogo, si deve verificare se l'EACEA abbia garantito alla ricorrente la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista prima di comunicarle le lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 e la nota di addebito del 13 febbraio 2018.
- 79 Infatti, la Corte ha già avuto occasione di dichiarare che le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione erano tenuti, conformemente, in particolare, agli obblighi derivanti dal principio di buon andamento dell'amministrazione, a rispettare il principio del contraddittorio nell'ambito di una procedura di revisione contabile quale quella prevista dall'articolo II.19 delle convenzioni controverse. Le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione devono procurarsi tutte le informazioni rilevanti, e segnatamente quelle che la loro controparte contrattuale è in grado di fornire loro, prima di adottare la decisione di procedere al recupero, di emettere una nota di addebito, di risolvere un contratto o di rifiutare di effettuare pagamenti supplementari alla controparte contrattuale (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, EMA/Commissione, C-100/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:382, punto 123).
- 80 Al riguardo, in primo luogo, il Tribunale rileva che il progetto di relazione di revisione contabile è stato comunicato alla ricorrente e che l'EACEA ha invitato quest'ultima a far valere la sua posizione relativa alle constatazioni dei revisori contabili, cosa che essa ha effettivamente fatto in modo dettagliato nelle sue lettere del 29 settembre e dell'11 novembre 2016 (v. punti 10 e 11 supra). In particolare, il progetto di relazione di revisione contabile menzionava il carattere potenzialmente sistemico e ricorrente delle irregolarità constatate. Nelle lettere summenzionate, la ricorrente ha preso posizione sull'insieme delle constatazioni contenute nel progetto di relazione di revisione contabile.

- 81 In secondo luogo, con lettera del 26 luglio 2017, l'EACEA ha trasmesso alla ricorrente la relazione finale di revisione contabile e la relazione finale dell'OLAF. La prima menzionava le osservazioni e gli elementi di prova presentati dalla ricorrente nelle sue lettere del 29 settembre e dell'11 novembre 2016, in relazione a ciascuna delle 35 constatazioni finanziarie (Financial Audit Findings) e delle 7 constatazioni concernenti la gestione (Management Audit Findings), spiegando di volta in volta le valutazioni effettuate dai revisori contabili al riguardo.
- 82 In terzo luogo, nella lettera del 26 luglio 2017, l'EACEA ha affermato che, a causa della gravità delle irregolarità constatate, nonché del loro carattere sistemico e ricorrente, essa prevedeva il recupero della totalità delle somme versate alla ricorrente nell'ambito delle convenzioni controverse. La ricorrente è stata invitata a presentare le sue osservazioni in merito al recupero previsto entro un termine di 60 giorni.
- 83 La ricorrente ha ottemperato a tale invito con lettera del 25 settembre 2017 e ha nuovamente depositato documenti.
- 84 In tali circostanze, con lettera del 21 dicembre 2017, l'EACEA ha espresso, in particolare, per quanto concerne le convenzioni Diusas e Deque, la sua intenzione di chiedere il rimborso di una somma corrispondente a quella ricevuta dalla ricorrente in qualità di beneficiaria finale e ha affermato che, poiché la ricorrente non aveva fornito le informazioni necessarie che le avrebbero consentito di accertare l'effettiva consistenza di tale somma, essa non aveva altra scelta se non quella di determinare quest'ultima sulla base delle informazioni disponibili. L'EACEA ha altresì informato la ricorrente della sua decisione di recuperare l'intera somma da essa versata ai sensi della convenzione Ecesis, nell'ambito della quale la ricorrente era l'unico beneficiario.
- 85 Con lettera del 7 febbraio 2018, l'EACEA ha fissato le somme da recuperare ai sensi delle convenzioni Diusas e Deque sulla base delle informazioni che essa stessa ha potuto raccogliere presso alcuni co-beneficiari.
- 86 In tali circostanze, si deve constatare che la ricorrente ha avuto la possibilità di far conoscere, utilmente ed efficacemente, e a più riprese, il suo punto di vista prima che le fossero comunicate le lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 nonché la nota di addebito, sia per quanto riguarda la natura e l'entità delle irregolarità constatate, sia per quanto concerne gli importi da recuperare.
- 87 In secondo luogo, la ricorrente sostiene tuttavia che le risultava impossibile presentare gli originali di talune fatture, quali richieste dall'EACEA nella sua lettera del 26 luglio 2017, per il motivo che, in quel momento, non ne era più in possesso, poiché tali fatture sarebbero state sequestrate nell'ambito di un procedimento di indagine penale in corso condotto dalla procura di Coblenza (Germania).
- 88 Occorre rilevare, in proposito, che, in linea di principio, l'impossibilità oggettiva e accertata, per ragioni non imputabili all'interessato, di presentare taluni documenti su richiesta dell'EACEA può, in taluni casi, privare tale persona di qualsiasi possibilità di far conoscere il suo punto di vista, utilmente ed efficacemente, per quanto concerne i fatti oggetto di tali documenti, qualora la mancata presentazione di questi ultimi abbia inciso sulla determinazione delle somme oggetto delle domande di rimborso.

- 89 Tuttavia, tale ipotesi non ricorre nel caso di specie. Infatti, pur essendo pacifico che la ricorrente si trovava nell'impossibilità oggettiva e accertata, per ragioni ad essa non imputabili, di presentare gli originali delle fatture richieste dall'EACEA nella sua lettera del 26 luglio 2017, resta il fatto che tale mancata presentazione non ha inciso assolutamente sulla determinazione delle somme oggetto delle domande di rimborso contenute nelle lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 e nella nota di addebito del 13 febbraio 2018.
- 90 Infatti, da un lato, dal fascicolo risulta che il sequestro dei documenti da parte della procura di Coblenza ha avuto luogo il 22 giugno 2017, mentre tanto la revisione contabile quanto l'indagine dell'OLAF erano state effettuate nel periodo compreso tra il 2014 e il 2016, vale a dire precedentemente al sequestro di cui trattasi, cosicché sia i revisori contabili sia l'OLAF hanno potuto consultare il contenuto delle fatture in questione e trarne le opportune conclusioni, come ammette peraltro la ricorrente nelle sue osservazioni in risposta alla misura di organizzazione del procedimento adottata dal Tribunale il 27 maggio 2020. Del pari, tale sequestro è avvenuto dopo la comunicazione alla ricorrente, in data 22 aprile 2016, del progetto di relazione di revisione contabile, il quale conteneva già la parte essenziale delle constatazioni relative alla gestione delle convenzioni controverse. Da detta relazione risulta, in particolare, che le conclusioni dei revisori contabili si basano su un esame di quasi tutti i costi denunciati nell'ambito delle convenzioni controverse (v. punto 7 supra). Inoltre, con lettere del 29 settembre e dell'11 novembre 2016, vale a dire sempre ben prima del sequestro in questione, la ricorrente ha fatto valere le proprie osservazioni in merito alle constatazioni contenute nel progetto di relazione di revisione contabile, cosicché essa ha potuto consultare in quel momento tutta la documentazione rilevante in suo possesso, comprese le fatture oggetto del sequestro successivo, e far valere così la propria posizione con piena cognizione di causa.
- 91 Dall'altro lato, è vero che l'EACEA ha chiesto la produzione di talune fatture originali nella sua lettera del 26 luglio 2017. Tuttavia, nella lettera del 21 dicembre 2017, l'EACEA ha preso atto del fatto che la ricorrente non era in possesso delle fatture originali richieste e che le era quindi impossibile presentarle. Essa, tuttavia, non ne ha tratto alcuna conseguenza. Infatti, nessun elemento di tale lettera o di quella del 7 febbraio 2018 fa emergere che la mancata presentazione di dette fatture abbia avuto una qualsivoglia incidenza sulla determinazione delle somme oggetto delle domande di rimborso contenute nelle lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 e nella nota di addebito del 13 febbraio 2018. Come spiegato dall'EACEA nella sua risposta a un quesito posto nell'ambito della misura di organizzazione del procedimento del 12 marzo 2020 e in udienza, senza essere contraddetta al riguardo dalla ricorrente, alcune delle numerose irregolarità riscontrate nelle relazioni finali di revisione contabile e dell'OLAF riguardavano in particolare le incoerenze relative al contenuto delle fatture (v. punto 15 supra) e non il fatto che queste ultime non fossero originali.
- 92 Inoltre, nemmeno la circostanza che la ricorrente non fosse in possesso delle fatture originali richieste poteva ostacolare la presentazione delle informazioni necessarie ai fini della ripartizione, richiesta dall'EACEA, tra gli importi percepiti dalla ricorrente come beneficiaria finale delle convenzioni Diusas e Deque e quelli da essa trasferiti ai co-beneficiari di dette convenzioni. Infatti, secondo la lettera dell'EACEA del 26 luglio 2017, tale ripartizione doveva essere effettuata sulla base di bonifici bancari o di estratti bancari, e non sulla base di dette fatture.
- 93 Ne consegue che la mancata presentazione degli originali delle fatture richieste dall'EACEA nella sua lettera del 26 luglio 2017 non ha avuto alcuna incidenza sulla determinazione delle somme oggetto delle domande di rimborso contenute nelle lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 e nella nota di addebito.

94 Pertanto, il primo motivo di ricorso, relativo ad una violazione del diritto di essere ascoltato, dev'essere respinto in quanto infondato.

– *Sull'obbligo di motivazione*

[omissis]

97 La portata dell'obbligo di motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze concrete, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che il destinatario può avere a ricevere spiegazioni e, al fine di valutare il carattere sufficiente della motivazione, è necessario collocarla nel contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce l'adozione dell'atto di cui trattasi. Pertanto, un atto è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto al destinatario interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti (v., per analogia, sentenze del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punti 53 e 54 e giurisprudenza ivi citata; del 24 ottobre 2011, P/Parlamento, T-213/10 P, EU:T:2011:617, punto 30, e del 27 settembre 2012, Applied Microengineering/Commissione, T-387/09, EU:T:2012:501, punti da 64 a 67).

98 Nel caso di specie, in primo luogo, il Tribunale constata che le lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 individuano chiaramente il fondamento giuridico del recupero previsto, ossia l'articolo II.19, paragrafi 3 e 5, delle convenzioni controverse e l'articolo 135, paragrafo 4, del regolamento n. 966/2012 (v. punti da 16 a 20 supra), e le somme che l'EACEA ha ritenuto di dover recuperare.

99 In secondo luogo, i numerosi scambi di corrispondenza tra le parti, avvenuti a partire dalla comunicazione del progetto di relazione di revisione contabile alla ricorrente con lettera del 22 aprile 2016 e richiamati ai precedenti punti da 7 a 20, contengono informazioni sufficienti e concordanti che consentono alla ricorrente di comprendere le ragioni per le quali l'EACEA ha deciso di chiedere il rimborso in questione e le modalità di determinazione delle somme da rimborsare. In particolare, come rilevato nei precedenti punti 80 e 81, la relazione finale di revisione contabile, sulle cui conclusioni si basa l'EACEA ai fini del recupero previsto, ha preso in considerazione l'insieme delle osservazioni della ricorrente e gli elementi di prova da essa presentati, li ha esaminati e li ha respinti singolarmente, spiegando ogni volta le ragioni per le quali tali osservazioni o elementi di prova non mettevano in discussione le constatazioni cui erano giunti i revisori contabili.

100 In terzo luogo, nella lettera del 21 dicembre 2017, l'EACEA, da un lato, ha risposto a tutti gli argomenti sollevati dalla ricorrente nelle sue lettere del 9 agosto e del 25 settembre 2017 e, dall'altro, ha chiaramente spiegato che le somme da recuperare non erano determinate in funzione dei costi considerati non riconosciuti, ma sulla base della constatazione di irregolarità gravi, sistemiche e ricorrenti che incidevano sull'esecuzione delle convenzioni controverse.

101 Ne consegue che le lettere del 21 dicembre 2017 e del 7 febbraio 2018 contengono una motivazione sufficiente per consentire alla ricorrente di comprendere le ragioni per le quali l'EACEA aveva deciso di reclamare il rimborso delle somme in questione e al giudice dell'Unione di esercitare il suo controllo.

102 Pertanto, il terzo motivo di ricorso, vertente su un difetto o su un'insufficienza di motivazione, dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, relativo ad un'«errata applicazione del diritto europeo»

[omissis]

– Sulla prima censura, relativa all'assenza di base giuridica che consenta un recupero integrale delle somme versate

- 104 La ricorrente ritiene che né l'articolo II.19, paragrafi 3 e 5, delle convenzioni controverse né l'articolo 135, paragrafo 4, del regolamento n. 966/2012 consentano all'EACEA di procedere al recupero integrale delle somme che le sono state versate nell'ambito delle convenzioni controverse.
- 105 L'EACEA contesta gli argomenti della ricorrente.
- 106 Il Tribunale constata nel caso di specie che, conformemente all'articolo I.8, primo comma, della convenzione Ececis, la concessione della sovvenzione che ne costituisce l'oggetto è disciplinata dalle disposizioni di tale convenzione, dalle «norme comunitarie applicabili» e, in subordine, dal diritto belga relativo alla concessione di sovvenzioni. Quanto alle convenzioni Diusas e Deque, ai sensi dell'articolo I.9 di ciascuna di esse, le medesime sono disciplinate dalle clausole contrattuali e dalle norme del diritto dell'Unione applicabili.
- 107 In primo luogo, per quanto concerne le clausole contrattuali rilevanti, si deve osservare che, conformemente all'articolo II.19, paragrafo 3, di ciascuna di tali convenzioni, l'EACEA ha il diritto di effettuare controlli relativi all'utilizzo delle sovvenzioni. Ai sensi di tale disposizione, i risultati dei controlli possono dar luogo a decisioni di recupero. Del pari, l'articolo II.19, paragrafo 5, delle convenzioni precisa che l'OLAF ha il diritto di effettuare controlli che possono anche condurre a decisioni di recupero.
- 108 Tali clausole, di cui la ricorrente deduce l'infrazione, non escludono quindi la possibilità che l'EACEA proceda al recupero integrale delle somme versate a titolo di dette convenzioni. Infatti, esse stabiliscono che l'EACEA può procedere al «recupero» delle sovvenzioni, senza alcuna limitazione al riguardo.
- 109 In secondo luogo, per quanto riguarda le «norme dell'Unione applicabili» ai sensi dell'articolo I.8, primo comma, della convenzione Ececis e dell'articolo I.9 delle convenzioni Diusas e Deque, il Tribunale rileva che, nel caso di specie, sono applicabili *rationae temporis*, anzitutto, il regolamento n. 1605/2002, abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2013 (articolo 212 del regolamento n. 966/2012), e, poi, il regolamento n. 966/2012, abrogato a sua volta, a decorrere dal 2 agosto 2018, dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1). Infatti, in forza dell'articolo 187, secondo comma, del regolamento n. 1605/2002 e dell'articolo 212 del regolamento n. 966/2012, il regolamento n. 1605/2002 si applicava, di norma, dal 1° gennaio 2003 al 1° gennaio 2013, mentre le convenzioni controverse sono state concluse, rispettivamente, nel 2008 e nel 2010 (v. punto 2 supra). Inoltre, il periodo di esecuzione delle convenzioni e, di conseguenza, il periodo sottoposto a revisione contabile è stato il periodo compreso tra il 15 gennaio 2009 e il 14 gennaio 2011 per la convenzione Ececis, tra il 15 ottobre 2010 e il 14 ottobre 2012 per la convenzione Diusas e tra il 15 ottobre 2010 e il

14 ottobre 2013 per la convenzione Deque. Ne consegue, da un lato, che il regolamento n. 1605/2002 era applicabile *rationae temporis* alle convenzioni Ececis e Diusas e, dall'altro, che questo stesso regolamento e il regolamento n. 966/2012 erano applicabili, in ordine successivo, alla convenzione Deque.

110 Ai sensi dell'articolo 119, paragrafo 2, del regolamento n. 1605/2002, «[i]n caso d'inosservanza da parte del beneficiario dei suoi obblighi, la sovvenzione è sospesa e ridotta o soppressa nei casi previsti dalle modalità di esecuzione, una volta che il beneficiario avrà potuto formulare le proprie osservazioni». L'impiego del termine «soppressa» allude quindi all'ipotesi di un recupero dell'integralità delle somme percepite.

111 Dal canto suo, l'articolo 135, paragrafo 4, del regolamento n. 966/2012 così recita:

«Qualora tali errori, irregolarità o frodi siano imputabili al beneficiario, ovvero qualora il beneficiario viola i propri obblighi ai sensi della convenzione o della decisione di sovvenzione, l'ordinatore responsabile può, inoltre, ridurre la sovvenzione o recuperare gli importi versati indebitamente a titolo della convenzione o decisione di sovvenzione, proporzionalmente alla gravità degli errori, delle irregolarità o delle frodi o della violazione degli obblighi, a condizione che al beneficiario sia data la possibilità di formulare le sue osservazioni».

112 Inoltre, l'articolo 135, paragrafo 5, del regolamento 966/2012 prevede quanto segue:

«Qualora dalle verifiche e dai controlli emergano errori, irregolarità, frodi o violazioni degli obblighi sistemici o ricorrenti imputabili al beneficiario, che incidono materialmente su una serie di sovvenzioni concesse a tale beneficiario a condizioni analoghe, l'ordinatore responsabile può sospendere l'esecuzione di tutte le sovvenzioni interessate ovvero, se del caso, porre fine alle convenzioni o alle decisioni di sovvenzione con detto beneficiario, proporzionalmente alla gravità degli errori, delle irregolarità, delle frodi o della violazione degli obblighi, purché sia stata data al beneficiario la possibilità di formulare le sue osservazioni.

L'ordinatore responsabile può, inoltre, a seguito di un procedimento in contraddittorio, ridurre le sovvenzioni o recuperare gli importi indebitamente versati a titolo di tutte le sovvenzioni interessate da errori, irregolarità, frodi o violazione degli obblighi sistemici o ricorrenti, di cui al primo comma, che possono essersi verificati in conformità delle convenzioni o decisioni di sovvenzione».

113 Pertanto, né l'articolo 119, paragrafo 2, del regolamento n. 1605/2002, né l'articolo 135, paragrafo 4, del regolamento n. 966/2012 ostano al recupero integrale di una sovvenzione. Infatti, è sufficiente rilevare, da un lato, che quest'ultima disposizione impone espressamente di tener conto della gravità degli errori, delle irregolarità, delle frodi o delle violazioni degli obblighi accertati. Di conseguenza, il fatto che queste siano di natura sistemica o ricorrente è chiaramente un elemento da prendere in considerazione per valutare la gravità di dette irregolarità. Pertanto, qualora la gravità degli errori, delle irregolarità, delle frodi o delle violazioni degli obblighi accertati sia tale da compromettere il sistema complessivo di controllo e di gestione delle convenzioni di cui trattasi, e quindi l'insieme delle spese reclamate, il recupero integrale delle somme versate non può essere considerato sproporzionato.

114 Tale conclusione è corroborata, inoltre, dall'articolo 135, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 966/2012, ai sensi del quale, in caso di irregolarità sistemiche e ricorrenti imputabili al beneficiario e che incidono materialmente su una serie di sovvenzioni, l'ordinatore può «recuperare gli importi indebitamente versati» a titolo di tutte le convenzioni interessate da

tali irregolarità. Detta disposizione non esclude quindi la possibilità di procedere al recupero integrale di una determinata sovvenzione se la gravità delle irregolarità constatate è tale da ritenere che tutti gli importi in questione siano stati indebitamente versati.

- 115 Questa conclusione è altresì conforme al principio di buona e sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione previsto all'articolo 317 TFUE. Pertanto, in caso di inosservanza delle condizioni fissate da una convenzione di sovvenzione, le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione sono tenuti a recuperare la sovvenzione versata fino a concorrenza degli importi considerati inattendibili o non verificabili.
- 116 Inoltre, il giudice dell'Unione ha già avuto occasione di dichiarare che, nel sistema di concessione dei contributi finanziari dell'Unione, l'utilizzo di tali contributi è soggetto a regole che possono condurre alla restituzione parziale o totale di un contributo già concesso (sentenze del 7 luglio 2010, Commissione/Hellenic Ventures e a., T-44/06, non pubblicata, EU:T:2010:284, punto 85, e del 16 dicembre 2010, Commissione/Arci Nuova associazione comitato di Cagliari e Gessa, T-259/09, non pubblicata, EU:T:2010:536, punto 61).
- 117 Ne consegue, alla luce di tutto quanto precede, che le clausole contrattuali e le disposizioni pertinenti del regolamento n. 1605/2002 e del regolamento n. 966/2012, quali interpretate dal giudice dell'Unione, non impediscono, in linea di principio, all'EACEA di procedere ad un recupero della totalità delle somme versate alla ricorrente a titolo delle convenzioni controverse. La questione se un tale recupero sia, nel caso di specie, conforme al principio di proporzionalità costituisce oggetto del quarto motivo di ricorso e sarà quindi esaminata qui di seguito.
- 118 Si deve pertanto rigettare la prima censura del secondo motivo in quanto infondata.

– *Sulla seconda censura, vertente sull'assenza di irregolarità di natura sistemica e ricorrente*

[omissis]

- 139 Infine, la ricorrente non può trarre alcun argomento dal fatto che l'articolo 135, paragrafo 4, del regolamento n. 966/2012 non faccia riferimento a irregolarità sistemiche e ricorrenti o che tali nozioni non siano definite in detto regolamento. Infatti, è sufficiente rilevare, da un lato, che tale disposizione richiede espressamente di tener conto della gravità delle irregolarità constatate. La circostanza che queste siano di natura sistemica o ricorrente è, evidentemente, un elemento da prendere in considerazione per valutare la gravità di dette irregolarità. Dall'altro lato, il fatto che il regolamento n. 966/2012 utilizzi tali nozioni, in particolare al suo articolo 135, paragrafo 5, senza definirle espressamente non può che rimanere ininfluente sul recupero previsto, dal momento che il tenore di tali nozioni deriva indubbiamente dal loro significato abituale, secondo il quale le irregolarità sistemiche e ricorrenti sono quelle che si caratterizzano per la loro ripetitività e per il fatto che riguardano l'intero sistema di controllo e di gestione, come quelle rilevate nei precedenti punti da 124 a 131.

[omissis]

Sulle spese

165 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda dell'EACEA.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) L'Universität Koblenz-Landau è condannata alle spese.**

Papasavvas

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 febbraio 2021.

Firme