



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 7 novembre 2019¹

Causa C-584/17 P

**ADR Center SpA
contro**

Commissione europea

«Impugnazione – Convenzioni di sovvenzione tra la Commissione e beneficiari delle sovvenzioni – Adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE ai fini del recupero di sovvenzioni concesse nell'ambito di un accordo contrattuale – Potere della Commissione di adottare decisioni unilaterali a fini di recupero di crediti contrattuali – Controllo giurisdizionale – Competenza e potere di controllo del giudice dell'Unione»

Indice

I. Introduzione	3
II. Contesto normativo	4
A. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea	4
B. Il regolamento finanziario dell'Unione europea	4
III. Contesto dell'impugnazione	5
A. Convenzioni di sovvenzione concluse	5
B. Decisione di recupero della Commissione	6
C. Procedimento dinanzi al Tribunale	7
IV. Impugnazione e conclusioni delle parti	7
V. Analisi	8
A. Sul secondo motivo	8

¹ Lingua originale: il tedesco.

1. Sul potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali	8
a) Sull'articolo 299 TFUE.....	9
b) Sull'articolo 299, in combinato disposto con gli articoli 263, 272 e 274 TFUE	12
c) Sull'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012	14
d) Conclusione intermedia	16
2. Sulla compatibilità con i diritti fondamentali dell'Unione dell'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali	16
a) Sulla tutela del legittimo affidamento	17
b) Sul diritto a un ricorso effettivo	20
1) Sulla qualificazione delle decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate a fini di recupero di crediti contrattuali quali atti impugnabili con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE	20
2) Sull'effetto non sospensivo dei ricorsi di annullamento proposti contro decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate a fini di recupero dei crediti contrattuali	22
3) Sull'interpretazione della distinzione tra ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 TFUE nella giurisprudenza del Tribunale.....	23
i) Sui ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE avverso decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate ai fini del recupero di crediti contrattuali	25
– Sulla rilevanza del contratto e del diritto nazionale nell'ambito di un ricorso di annullamento di una decisione che costituisce titolo esecutivo	25
– Sul diritto dell'Unione applicabile ai contratti conclusi dall'Unione	26
– Conclusione	27
ii) Sulla necessità di esaminare tutte le pertinenti questioni di fatto e di diritto nell'ambito dei ricorsi contrattuali a norma dell'articolo 272 TFUE	28
c) Conclusione intermedia	33
3. Conclusioni sul secondo motivo	34
B. Sul primo motivo.....	34
C. Sugli effetti della fondatezza del secondo motivo sulla validità della sentenza impugnata	35
VI. Spese	36
VII. Conclusione	37

I. Introduzione

1. Può la Commissione europea recuperare somme contrattualmente dovute dai suoi contraenti mediante decisioni unilaterali esecutive, o deve piuttosto adire il competente giudice del contratto al fine di ottenere un titolo esecutivo?

2. Tale è la questione fondamentale di cui alla presente impugnazione. Essa viene sollevata alla luce della prassi della Commissione, nell'ultima quindicina d'anni, di far valere sempre più spesso rivendicazioni contrattuali, in particolare nei confronti dei beneficiari di sovvenzioni, mediante decisioni adottate unilateralmente che costituiscono titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE (in prosieguo: «decisioni che costituiscono titolo esecutivo»)².

3. Il trattamento giurisdizionale di tali decisioni è complesso, in particolare, a causa della ripartizione delle competenze tra il giudice dell'Unione che è competente, in via di principio, a conoscere dei ricorsi di annullamento proposti avverso atti unilaterali dell'Unione, e i giudici degli Stati membri che, in via di principio, vale a dire in mancanza di una clausola compromissoria, sono competenti a conoscere delle controversie relative agli accordi conclusi dalle istituzioni dell'Unione.

4. In tale contesto, il Tribunale ha sviluppato una giurisprudenza complessa e in parte divergente per operare una distinzione tra gli atti dell'Unione separabili dai contratti, da un lato, e gli atti dell'Unione puramente contrattuali, nonché i corrispondenti ricorsi di annullamento e ricorsi contrattuali, dall'altro.

5. Nella sua sentenza fondamentale del 20 luglio 2017³, impugnata nella presente causa e pronunciata in una Sezione ampliata, il Tribunale ha quindi cercato di trovare una soluzione uniforme sulla base della giurisprudenza attuale. Tale soluzione consiste, essenzialmente, nel riconoscere il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo nei confronti dei propri contraenti, cercando al contempo di rendere tali decisioni e le relative rivendicazioni contrattuali suscettibili di un controllo giurisdizionale il più ampio possibile, senza tuttavia abbandonare la precedente giurisprudenza sulla rigida distinzione tra ricorsi di annullamento e ricorsi contrattuali. Di conseguenza, la tutela giurisdizionale resta complicata anche alla luce di questa soluzione.

6. Nell'ambito della presente impugnazione, la Corte è chiamata a pronunciarsi per la prima volta sia sulla questione se la Commissione abbia il potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali, sia sulla questione delle vie di ricorso a disposizione dei destinatari di tali decisioni. Pertanto, le conclusioni della Corte hanno un'elevata rilevanza sistemica. Ciò è dimostrato anche dal fatto che il Tribunale ha attualmente sospeso diversi procedimenti, in attesa della decisione della Corte sulla presente impugnazione⁴.

² Con riferimento a questo periodo v. infra, paragrafo 68 delle presenti conclusioni.

³ Sentenza del 20 luglio 2017, ADR Center/Commissione (T-644/14, EU:T:2017:533); in prosieguo: la «sentenza impugnata».

⁴ V. sentenze ADR Center/Commissione (T-364/15) e Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (T-191/16). Inoltre, dinanzi alla Corte sono attualmente pendenti le cause Inclusion Alliance for Europe / Commissione (C-378/16 P), che solleva le stesse questioni della presente impugnazione, e SC/Eulex Kosovo (C-730/18 P), che solleva questioni connesse.

II. Contesto normativo

A. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

7. Gli articoli 272, 274 e 299 TFUE così recitano:

«Articolo 272

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'Unione o per conto di questa.

Articolo 274

Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali.

Articolo 299

Gli atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea che comportano, a carico di persone che non siano gli Stati, un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo.

L'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata. (...)

(...)

L'esecuzione forzata può essere sospesa soltanto in virtù di una decisione della Corte. (...).

B. Il regolamento finanziario dell'Unione europea

8. L'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento, applicabile nella fattispecie⁵, (UE, Euratom) n. 966/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento finanziario n. 966/2012»)⁶, recita come segue:

«Articolo 79

Ordini di riscossione

5 V. in origine 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), e ora articolo 100, paragrafo 2 del regolamento (UE, Euratom) N. 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 (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1).

6 GU 2012, L 298, pag. 1. Le convenzioni di sovvenzione di cui trattasi sono state concluse nel dicembre 2008, quindi ancora sotto la vigenza del regolamento n. 1605/2002 (v. infra, paragrafo 9 delle presenti conclusioni), tuttavia, il riferimento in tali convenzioni di sovvenzione al diritto dell'Unione applicabile era, a quanto pare, dinamico (v. infra, paragrafo 11 delle presenti conclusioni), per cui, al momento dell'entrata in vigore del regolamento finanziario n. 966/2012 anche tale regolamento è diventato applicabile. In ogni caso, la decisione impugnata della Commissione è stata adottata il 27 giugno 2014, e quindi già sotto la vigenza del regolamento finanziario n. 966/2012 (v. infra, paragrafo 18 delle presenti conclusioni), rendendo quest'ultimo il regolamento applicabile. Ciò è in linea con la conclusione secondo cui la disposizione che costituisce la base giuridica di un atto e che legittima l'istituzione dell'Unione ad adottare l'atto in questione deve essere in vigore al momento di tale adozione; v. sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 40).

(...)

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

(...)»

III. Contesto dell'impugnazione

A. Convenzioni di sovvenzione concluse

9. Nel dicembre 2008 la Commissione ha concluso, con consorzi coordinati dalla ricorrente ADR Center SpA (in prosieguo: la «ADR»), tre convenzioni di sovvenzione destinate a sostenere studi sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie e la mediazione nell'ambito della giustizia civile⁷. Tali convenzioni erano costituite da condizioni speciali (articolo I), condizioni generali (articolo II) e allegati⁸.

10. Ciascuna convenzione di sovvenzione indicava l'importo totale dei costi ammissibili e l'importo della sovvenzione che la Commissione era tenuta a versare, che corrispondeva ad una certa percentuale dei costi ammissibili⁹. Ai sensi dell'articolo I.5 delle convenzioni di sovvenzione, la Commissione era tenuta a concedere un prefinanziamento ai beneficiari, mentre il pagamento del saldo doveva essere effettuato solo dopo la conclusione dell'azione sovvenzionata, la presentazione da parte dei beneficiari delle relazioni richieste e l'approvazione delle relazioni da parte della Commissione¹⁰.

11. L'articolo I.9 delle convenzioni di sovvenzione disponeva quanto segue¹¹:

«La sovvenzione è disciplinata dalle disposizioni della convenzione, dalle disposizioni comunitarie applicabili e, in subordine, dalla normativa belga in materia di sovvenzioni.

Le decisioni della Commissione riguardanti l'applicazione delle disposizioni della convenzione nonché le modalità della sua attuazione possono essere oggetto di un ricorso da parte dei beneficiari dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee e, in caso di impugnazione, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee».

12. L'articolo II.19.5 delle convenzioni di sovvenzione recitava¹²:

«I beneficiari sono informati del fatto che, in forza dell'articolo 256 del Trattato che istituisce la Comunità europea [(ora articolo 299 TFUE)], la Commissione può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati mediante una decisione che costituisce titolo esecutivo. Tale decisione è impugnabile dinanzi al Tribunale (...)».

⁷ Punti 2, 3, 6 e 9 della sentenza impugnata.

⁸ Punto 12 della sentenza impugnata.

⁹ Punti 5, 8 e 11 della sentenza impugnata.

¹⁰ Punto 14 della sentenza impugnata.

¹¹ Punto 15 della sentenza impugnata.

¹² Punto 17 della sentenza impugnata.

13. Ai sensi dell'articolo II.20 delle convenzioni di sovvenzione, il coordinatore si impegnavano a fornire tutti gli allegati richiesti dalla Commissione o da qualsiasi altro organismo esterno da essa incaricato. Inoltre, i beneficiari accettavano il fatto che la Commissione, direttamente tramite i suoi agenti oppure mediante qualsiasi altro organismo esterno da essa indicato a tal fine, effettuasse audit sull'utilizzo della convenzione e riconoscevano il potere della Commissione di adottare decisioni di recupero sulla base dei risultati di tali audit. E infine, i beneficiari si impegnavano affinché la Commissione e le persone esterne da questa incaricate potessero avere adeguato accesso ai siti e ai locali in cui l'azione era realizzata, nonché a tutte le informazioni, anche in formato elettronico, necessarie per effettuare detti controlli¹³.

B. Decisione di recupero della Commissione

14. Nel 2009 e nel 2010, la Commissione ha effettuato pagamenti di prefinanziamenti per le tre convenzioni di sovvenzione di cui trattasi, ha ricevuto le corrispondenti relazioni finali, ha effettuato il pagamento del saldo per due delle convenzioni e ha recuperato una frazione del prefinanziamento versato per la terza convenzione¹⁴.

15. Nel 2011 la Commissione ha fatto realizzare da una società esterna, presso gli uffici della ADR, un audit ai sensi dell'articolo II.20 delle convenzioni di sovvenzione, con cui si concludeva per il rigetto di una parte considerevole dei costi dichiarati inammissibili.

16. A seguito delle osservazioni formulate dalla ADR nel 2011 e nel 2012 sui progetti iniziali e sui progetti riveduti delle relazioni di audit, nel giugno 2013 la Commissione ha comunicato alla ADR le relazioni finali di audit presentate dai revisori contabili esterni nell'aprile 2012, con cui concludevano per il rigetto di una parte considerevole dei costi dichiarati inammissibili. La Commissione ha dato alla ADR un'altra opportunità di presentare ulteriori documenti, annunciando il prossimo invio delle note di addebito e l'eventuale recupero degli importi richiesti¹⁵.

17. A seguito delle osservazioni formulate dalla ADR sulle relazioni di audit, il 16 ottobre 2013 la Commissione ha inviato alla stessa tre note di addebito per gli importi pagabili fino al 29 novembre 2013, ai fini del loro recupero nel quadro delle tre convenzioni di sovvenzione di cui trattasi¹⁶. Dopo un ulteriore scambio di informazioni con la ADR, il 6 dicembre 2013 la Commissione ha informato la stessa di avere avviato le procedure di recupero degli importi dovuti e ha inviato solleciti il 16 dicembre 2013 e lettere di diffida il 26 febbraio 2014, mentre nel frattempo il 21 gennaio 2014 si è svolta una riunione tra la Commissione e la ADR¹⁷.

18. Infine, il 27 giugno 2014, la Commissione ha adottato, sulla base dell'articolo 299 TFUE e dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento n. 966/2012, la decisione C(2014) 4485 final, relativa al recupero dell'importo di EUR 194 275,34 come capitale dovuto dalla ADR in esecuzione delle convenzioni di sovvenzione, maggiorato di EUR 3 236 a titolo di interessi di mora fino al 30 aprile 2014, e di un importo supplementare di EUR 21,30 per ciascun giorno di ritardo a decorrere dal 1° maggio 2014 (in prosieguo: la «decisione controversa»). L'articolo 4 della decisione controversa precisava, tra l'altro, che quest'ultima costituiva titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE¹⁸.

13 Punto 18 della sentenza impugnata.

14 Punti da 19 a 21 della sentenza impugnata.

15 Punti da 22 a 31 della sentenza impugnata.

16 Punti da 32 a 36 della sentenza impugnata.

17 Punti da 37 a 40 della sentenza impugnata.

18 Punti 41 e 42 della sentenza impugnata, allegato 33 del ricorso in primo grado.

C. Procedimento dinanzi al Tribunale

19. Con atto introduttivo del 30 agosto 2014 la ADR ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale per ottenere l'annullamento della decisione controversa e la condanna della Commissione al pagamento immediato alla ADR del saldo rimanente ancora dovuto in forza delle convenzioni di sovvenzione per un importo pari a EUR 49 172,52, al risarcimento dei danni ad essa arrecati, nonché al pagamento delle spese.

20. Dal canto suo, la Commissione ha chiesto al Tribunale di respingere il ricorso in quanto infondato, di respingere le domande di pagamento del saldo ancora dovuto e di risarcimento dei danni in quanto irricevibili e, in ogni caso, infondate, e di condannare la ADR alle spese.

21. Nel dicembre 2015, la Commissione ha disposto l'esecuzione forzata della decisione controversa. Con atto del 21 gennaio 2016, la ADR ha quindi chiesto al Tribunale la sospensione dell'esecuzione forzata della decisione controversa. Con ordinanza del 22 gennaio 2016, il presidente del Tribunale ha disposto la sospensione dell'esecuzione forzata della decisione impugnata fino all'adozione dell'ordinanza emessa in esito al procedimento sommario¹⁹.

22. Con ordinanza del 7 aprile 2016 proposta in esito a procedimento sommario, il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori, in quanto la ADR non aveva adeguatamente dimostrato che non solo la ADR stessa in quanto società a responsabilità limitata, ma anche i suoi azionisti, non erano in grado di soddisfare le richieste di pagamento della Commissione²⁰.

23. Con sentenza del 20 luglio 2017, oggetto della presente impugnazione, il Tribunale ha innanzitutto dichiarato ricevibile la domanda della ADR diretta ad ottenere la condanna della Commissione al pagamento del saldo ancora dovuto, in quanto ha considerato il ricorso non soltanto come un ricorso di annullamento basato sull'articolo 263 TFUE, ma anche come azione contrattuale basata sull'articolo 272 dello stesso²¹. Per contro, il Tribunale ha respinto la domanda di condanna della Commissione a risarcire alla ADR il danno subito, in quanto insufficientemente motivata e quindi irricevibile²². Infine, nel merito, il Tribunale ha respinto il ricorso della ADR, condannando quest'ultima a sopportare le spese della Commissione e la metà delle proprie spese e condannando la Commissione a sopportare la metà delle spese della ADR.

IV. Impugnazione e conclusioni delle parti

24. Con atto introduttivo del 4 ottobre 2017, la ADR ha impugnato la suddetta sentenza.

25. La ADR chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata e la decisione controversa della Commissione, pronunciarsi definitivamente sulla controversia, accogliere i motivi dedotti in primo grado e condannare la Commissione alle spese.

26. La Commissione chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la ADR alle spese.

27. Le parti hanno presentato dinanzi alla Corte osservazioni scritte sull'impugnazione e osservazioni orali all'udienza del 27 febbraio 2019.

19 V. ordinanza del presidente del Tribunale del 7 aprile 2016, ADR Center/Commissione (T-644/14 R, non pubblicata, EU:T:2016:201, punti da 10 a 12).

20 Ordinanza del presidente del Tribunale del 7 aprile 2016, ADR Center/Commissione (T-644/14 R, non pubblicata, EU:T:2016:201, punto 26 e segg.).

21 Punti da 53 a 62 della sentenza impugnata.

22 Punti da 63 a 67 della sentenza impugnata.

V. Analisi

28. A sostegno dei propri argomenti la ADR deduce due motivi, il primo relativo all'interpretazione dei principi del diritto dell'Unione in materia di ammissibilità dei costi e il secondo sulla questione del potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali. Questo secondo motivo, di maggiore importanza, deve essere esaminato in primo luogo.

A. Sul secondo motivo

29. Con il secondo motivo, la ADR sostiene che il Tribunale avrebbe violato l'articolo 299 TFUE e l'articolo 79 del regolamento finanziario n. 966/2012 (v. infra punto 1), nonché i diritti fondamentali dell'Unione (v. infra punto 2), confermando il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali.

1. Sul potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali

30. Dal punto 190 della sentenza impugnata risulta che la ADR ha contestato in primo grado²³ la competenza della Commissione ad adottare la decisione controversa, sostenendo che, in materia contrattuale, la Commissione non potrebbe adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo. Al contrario, essa dovrebbe ottenere un titolo esecutivo per via legale, per costringere il proprio contraente ad adempiere ai suoi obblighi finanziari.

31. Il Tribunale ha quindi stabilito, ai punti da 192 a 198 della sentenza impugnata, che le basi giuridiche della decisione controversa sono l'articolo 299 TFUE e l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012. Tali disposizioni conferirebbero alla Commissione il potere di recuperare i crediti mediante decisioni che costituiscono titolo esecutivo, senza distinzione tra crediti contrattuali ed extracontrattuali, e sarebbero pertanto applicabili ad entrambi i tipi di crediti²⁴.

32. Secondo la ADR, tali conclusioni del Tribunale sono viziate da un errore di diritto in quanto l'articolo 299, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, che dovrebbero essere interpretati restrittivamente, non prevedono espressamente che il potere ivi previsto di adottare autonomamente decisioni che costituiscono titolo esecutivo si applichi anche ai crediti contrattuali.

33. Tuttavia, tale posizione non può essere accettata né per quanto riguarda l'articolo 299 TFUE [infra a)] né per quanto riguarda l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012 [infra c)]. Dal combinato disposto dell'articolo 299 e degli articoli 263, 272 e 274 TFUE risulta, peraltro, che la Commissione può adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali solo se il contratto in questione rientra nella competenza dei giudici dell'Unione [infra b)].

²³ Il Tribunale giustamente non ha preso in considerazione il fatto che l'ADR abbia contestato solo al momento della sua replica la competenza della Commissione ad adottare la decisione controversa. Infatti, la questione della competenza dell'autore dell'atto deve essere esaminata d'ufficio dal giudice e può quindi essere sollevata in qualsiasi fase del procedimento; v. sentenza del 14 dicembre 2016, *SV Capital / EBA* (C-577/15 P, EU:C:2016:947, punti 31 e 32 e giurisprudenza ivi citata).

²⁴ Dichiarazioni analoghe, ma senza ulteriore esame, sono contenute in precedenti sentenze del Tribunale: v. sentenze del 13 giugno 2012, *Insula/Commissione* (T-246/09, non pubblicata, EU:T:2012:287, punti 94 e 95); del 25 settembre 2012, *Applied Microengineering/Commissione* (T-387/09, EU:T:2012:501, punto 39), e del 4 luglio 2017, *Systema Teknolotzis/Commissione* (T-234/15, EU:T:2017:461, punto 91). V. anche sentenza del 13 giugno 2019, *Synergy Hellas/Commissione* (T-244/18, non pubblicata, EU:T:2019:409, punto 40).

a) Sull'articolo 299 TFUE

34. In primo luogo, né il tenore letterale, né la collocazione sistematica o il contesto normativo dell'articolo 299 TFUE, permettono di dedurre che gli atti giuridici che comportano un obbligo pecuniario contrattuale di pagamento siano esclusi dall'ambito di applicazione di tale disposizione.

35. Secondo la sua formulazione, l'articolo 299, paragrafo 1, TFUE, si limita a prevedere che gli atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea che comportano un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo, con l'unica restrizione che non siano a carico degli Stati.

36. L'articolo 299 TFUE, non contiene, invece, alcuna indicazione circa la natura degli atti giuridici di cui determina il carattere esecutivo. Piuttosto, la sua collocazione sistematica nella Sezione 2 («Procedure di adozione e altre disposizioni»), del Capo 2 («Atti dell'Unione, procedure di adozione e altre disposizioni»), del Titolo I («Disposizioni istituzionali») della Parte sesta («Disposizioni istituzionali e finanziarie») TFUE, che segue la Sezione 1 («Atti giuridici dell'Unione») dello stesso Capo, indica che l'articolo 299 TFUE si applica a tutti gli atti adottati dal Consiglio, dalla Commissione o dalla BCE ai sensi dell'articolo 288 TFUE, contenuto in detta Sezione 1, ai fini dell'esercizio dei poteri dell'Unione e che comportano un obbligo pecuniario.

37. Non comporta una conclusione diversa il fatto che i contratti conclusi dall'Unione non figurino tra gli atti giuridici di cui all'articolo 288 TFUE, ma siano piuttosto menzionati, in particolare, all'articolo 272 TFUE, che fa parte della Sezione 5 («La Corte di giustizia dell'Unione europea»), del Capo 1 («Le istituzioni»), del Titolo I, della Parte Sesta TFUE.

38. Così, l'articolo 272 TFUE prevede sì la possibilità di riconoscere la competenza del giudice dell'Unione²⁵ a pronunciarsi su contratti conclusi dall'Unione in virtù di una clausola compromissoria, mentre, dal canto suo, l'articolo 280 TFUE, dispone che le sentenze dei giudici dell'Unione sono esecutive alle condizioni stabilite dall'articolo 299 TFUE. Tuttavia, in merito all'esecutività dei crediti derivanti da contratti conclusi dall'Unione, si può tutt'al più dedurre che tali contratti non costituiscono ancora, di per sé, titoli esecutivi ai sensi dell'articolo 299 TFUE. Per contro, da tale collocazione sistematica non si può dedurre che i crediti derivanti da contratti conclusi dall'Unione possono essere fatti valere solo per via legale e non anche mediante atti giuridici unilaterali, che a loro volta hanno carattere esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE.

39. La ADR sostiene, tuttavia, che il fatto che l'articolo 299 TFUE si riferisca esclusivamente ad atti giuridici del Consiglio, della Commissione e della BCE, indicherebbe che l'esecutività prevista da tale disposizione non si riferisce alle decisioni sul recupero di crediti contrattuali. Di conseguenza, tale carattere esecutivo potrebbe essere attribuito solo a crediti derivanti da decisioni che attuano le prerogative dell'autorità pubblica e che possono essere adottate solo da tali istituzioni, come, ad esempio, le sanzioni antitrust nei confronti dei cartelli imposte dalla Commissione o le sanzioni in materia di vigilanza prudenziale imposte dalla BCE. Se il legislatore avesse voluto attribuire carattere esecutivo anche ai crediti contrattuali in virtù dell'articolo 299 TFUE, avrebbe previsto l'esecutività degli atti giuridici di tutte le istituzioni dell'Unione, dal momento che tutte le istituzioni dell'Unione concludono contratti al fine di procurarsi i mezzi necessari per svolgere le proprie funzioni.

²⁵ L'articolo 272 TFUE fa riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea come istituzione nel suo insieme. Ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, il Tribunale è competente a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui all'articolo 272.

40. Tale argomento solleva innanzitutto la questione se il fatto che l'articolo 299 TFUE si riferisca solo agli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE, significhi che gli atti giuridici di altri organismi o istituzioni dell'Unione non espressamente sanciti dal diritto primario, come le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'articolo 280 TFUE, non possono costituire titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE. Non risulta che la Corte abbia già fornito risposta a tale questione²⁶. Peraltro, tale questione può anche rimanere aperta nell'ambito della presente impugnazione, dal momento che la Commissione è, in ogni caso, l'autorità che ha adottato la decisione controversa.

41. Anche nella fattispecie non occorre quindi determinare se l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, debba essere interpretato nel senso che autorizza tutte le istituzioni dell'Unione, ai sensi di tale regolamento²⁷, a formalizzare l'accertamento dei crediti a carico di persone diverse dagli Stati membri con decisioni che costituiscono titolo esecutivo a norma dell'articolo 299 TFUE²⁸ e, in caso affermativo, se ciò sia compatibile o meno con detto articolo. Lo

26 A quanto risulta, solo il Tribunale ha constatato, nelle sue ordinanze del 19 ottobre 2010, Nencini/Parlamento (T-431/10 R, non pubblicata, EU:T:2010:441, punto 19), del 19 maggio 2015, Costa/Parlamento (T-197/15 R, non pubblicata, EU:T:2015:294, punto 26), e del 16 febbraio 2017, Gollnisch/Parlamento (T-624/16 R, non pubblicata, EU:T:2017:94, punti 51 e 52), che a differenza del Consiglio, della Commissione e della BCE, il Parlamento europeo non è competente ad adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 del TFUE. Il Tribunale non ha, tuttavia, affrontato la questione se l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, o la precedente disciplina di cui al regolamento n. 1605/2002 (v. supra, nota 5 delle presenti conclusioni), possa costituire la base giuridica di tale competenza (v. in merito il paragrafo 41 delle presenti conclusioni). Nella sua decisione sul ricorso nella causa da ultimo citata T-624/16 R, la Corte ha lasciato senza risposta, per motivi di ricevibilità, un argomento che solleva la questione della competenza del Parlamento ad adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo, v. ordinanza del vicepresidente della Corte del 6 luglio 2017, Gollnisch/Parlamento (C-189/17 P[R], non pubblicata, EU:C:2017:528, punti 46 e 47). Anche l'articolo 68 della decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 19 maggio e del 9 luglio 2008 recante misure di attuazione dello statuto dei deputati al Parlamento europeo (GU 2009, C 159, pag. 1) si limita a stabilire che il segretario generale impartisce istruzioni in vista del recupero delle somme indebitamente versate presso il deputato interessato, ma non indica se a tal fine debbano o possano essere adottate decisioni che costituiscono titolo esecutivo. Finora, a quanto risulta, anche la Corte si è occupata solo di casi in cui il Parlamento aveva deciso che gli importi erano stati pagati indebitamente e aveva inviato le corrispondenti note di addebito ai deputati interessati, senza tuttavia adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo; v. ad esempio, ordinanza del Presidente della Corte dell'11 novembre 2011, Nencini/Parlamento (C-530/10 P[R], non pubblicata, EU:C:2011:729, punti 3 e 4), sentenza del 14 giugno 2016, Marchiani/Parlamento (C-566/14 P, EU:C:2016:437, punti 16, 17, 22 e 23), e ordinanza del 21 maggio 2019, Le Pen/Parlamento (C-525/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:435, punti 13 e 14); v. altresì l'ordinanza odierna nella causa Le Pen/Parlamento (C-38/19 P).

27 Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento finanziario n. 966/2012, si intende per «istituzione, ai fini di tale regolamento, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo, il Garante europeo della protezione dei dati e il Servizio europeo per l'azione esterna («SEAE»), ma non la BCE. V. anche articolo 2, punto 67, del regolamento successivo n. 2018/1046 e l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento precedente 1605/2002, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 (GU 2010, L 311, pag. 9); per contro, la versione originale del regolamento n. 1605/2002 non menzionava il Consiglio europeo, creato come istituzione dell'Unione solo con il Trattato di Lisbona, né il Servizio europeo per l'azione esterna, istituito solo nel 2010.

28 L'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, come anche l'articolo 100, paragrafo 2, del regolamento n. 2018/1046, che gli è succeduto (supra, nota 5 delle presenti conclusioni), è ambiguo su questo punto nella misura in cui, mentre il primo comma di tale disposizione prevede, senza alcuna restrizione, che «l'istituzione» può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati membri con una decisione che costituisce titolo esecutivo a norma dell'articolo 299 del TFUE, il secondo comma dello stesso stabilisce che la Commissione può altresì adottare, in circostanze eccezionali, una decisione esecutiva di questo tipo a favore di altre istituzioni che lo richiedano in riferimento a crediti sorti in relazione a persone soggette allo statuto dei funzionari. L'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 recante le modalità di applicazione del regolamento finanziario (GU 2012, L 362, pag. 1), precisa addirittura che, in circostanze eccezionali, le «istituzioni interessate diverse da quelle citate all'articolo 299 del TFUE» possono chiedere alla Commissione di adottare una decisione esecutiva. Non è chiaro, quantomeno prima facie, per quale ragione tali disposizioni sarebbero necessarie se l'articolo 79, paragrafo 2, primo comma, del regolamento finanziario n. 966/2012, conferisse comunque a tutte le istituzioni, ai sensi di tale regolamento (su tale punto v. nota 27 delle presenti conclusioni), il potere di adottare esse stesse decisioni che costituiscono titolo esecutivo. La disposizione che ha preceduto l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, contenuta nell'articolo 72, paragrafo 2, del regolamento n. 1605/2002 (supra, nota 5 delle presenti conclusioni), non prevedeva, tuttavia, una disposizione corrispondente all'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento finanziario n. 966/2012, né esisteva una disposizione analoga nel regolamento n. 2342/2002 recante modalità di esecuzione del regolamento n. 1605/2002 (GU 2002, L 357, pag. 1).

stesso vale per la questione se i regolamenti relativi al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del Trattato Euratom, segnatamente le agenzie decentrate dell'UE, debbano essere interpretati nel senso che anche tali organismi possono adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo²⁹ e, in caso affermativo, se ciò sarebbe compatibile con l'articolo 299 TFUE.

42. Piuttosto, nell'ambito della presente impugnazione, è sufficiente rilevare che, anche se gli atti giuridici delle istituzioni e degli organi dell'Unione diversi da quelli menzionati all'articolo 299 TFUE non potessero avere carattere esecutivo ai sensi di tale disposizione senza una modifica del diritto primario³⁰, ciò non significherebbe che la *Commissione* non può recuperare i *crediti contrattuali* mediante decisioni che costituiscono titolo esecutivo.

43. Pertanto, la limitazione dell'articolo 299 TFUE agli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE potrebbe effettivamente indicare che gli autori delle versioni originali³¹ e delle numerose modifiche ai trattati dell'UE hanno tenuto presente il carattere esecutivo degli atti giuridici tipici di tali istituzioni, come ad esempio le sanzioni antitrust imposte dalla Commissione, piuttosto che l'esecuzione unilaterale dei crediti derivanti da contratti conclusi da tutte le istituzioni dell'Unione.

44. Appare tuttavia inopportuno presumere che gli autori dei trattati abbiano deliberatamente scelto di non attribuire il carattere esecutivo di cui all'articolo 299 TFUE anche alle decisioni che rendono esecutivi i crediti derivanti da contratti conclusi dalla Commissione. Come indicato in precedenza³², dalla collocazione sistematica dell'articolo 299 TFUE consegue, infatti, che tale disposizione è intesa a rendere esecutivi *tutti* gli atti adottati dalla Commissione nell'esercizio delle competenze dell'Unione e che comportano un obbligo pecuniario.

45. Tuttavia, gli atti o i negozi giuridici che la Commissione compie per adempiere ai compiti dell'Unione, in particolare nel settore delle sovvenzioni dirette, attualmente non comprendono più solo l'adozione di atti giuridici unilaterali, ma sempre più spesso anche la conclusione di contratti. Non vi è motivo di ritenere che gli autori dell'articolo 299 TFUE non abbiano voluto considerare le decisioni adottate dalla Commissione al fine di far valere i crediti derivanti da tali contratti come atti giuridici che comportano un obbligo pecuniario e possono quindi essere esecutivi ai sensi di tale disposizione, purché la Commissione disponga di una base di legittimazione che le consenta di adottare tali decisioni. Questo perché né dal diritto dell'Unione, né dagli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, si può desumere un principio generale secondo il quale i crediti derivanti da contratti conclusi dall'amministrazione non possono mai essere recuperati unilateralmente³³.

29 Sebbene l'articolo 62, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 1271/2013, della Commissione, del 30 settembre 2013, che stabilisce il regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 208 del regolamento finanziario (GU 2013, L 328, pag. 42), ed ora l'articolo 68 del regolamento delegato (UE) n. 2019/715, della Commissione, del 18 dicembre 2018, relativo al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del Trattato Euratom, di cui all'articolo 70 del regolamento n. 2018/1046 (GU 2019, L 122, pag. 1), prevedano la possibilità dell'esecuzione forzata per il recupero dei crediti, non è chiaro se gli stessi organismi decentrati possano a tal fine adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo. Le agenzie esecutive della Commissione, d'altro canto, non possono evidentemente adottare tali decisioni, dal momento che tale potere è riservato alla Commissione; v. con riferimento all'Agenzia esecutiva per la ricerca, ordinanza del 12 settembre 2018, Holistic Innovation Institute/REA (C-241/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:704, punto 4).

30 Per quanto riguarda la BCE, ad esempio, contemporaneamente alla sua istituzione mediante il Trattato di Maastricht, è stato inserito un riferimento esplicito nell'articolo 108 A, paragrafo 2 (diventato articolo 110, paragrafo 2), del TCE, in base al quale l'articolo 192 (diventato articolo 256) del TCE, ossia la disposizione che ha preceduto l'articolo 299 del TFUE, era applicabile anche ai regolamenti e alle decisioni adottati dalla BCE; la successiva inclusione della BCE nell'articolo 299 TFUE mediante il Trattato di Lisbona aveva, pertanto, solo carattere redazionale.

31 Articolo 92 CECA, articolo 192 CE (1957) e articolo 164 Euratom.

32 V. supra, paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

33 V., sul punto, infra paragrafi 82 e 84 delle presenti conclusioni.

46. Inoltre, la necessità di recuperare le somme indebitamente versate è legata all'obbligo della Commissione, sancito dagli articoli 317 e 325 TFUE, di rispettare il principio della buona gestione finanziaria e di contrastare gli atti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione³⁴. Ciò suggerisce l'intenzione degli autori dei trattati di dotare la Commissione di strumenti efficaci per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, indipendentemente dal fatto che essa utilizzi strumenti unilaterali o contrattuali per adempiere ai propri compiti.

47. Da quanto precede consegue che l'articolo 299 TFUE non è altro che la regola generale che prevede che gli atti giuridici della Commissione che comportano obblighi pecuniari possono essere esecutivi e attuati mediante esecuzione forzata. Per contro, l'articolo 299 TFUE non fornisce indicazioni quanto ai campi di applicazione *ratione materiae* e alle condizioni per l'adozione di tali atti giuridici. Dall'articolo 299 TFUE non si può, pertanto, dedurre che tale disposizione non sia rilevante anche per quanto riguarda le decisioni che comportano obblighi pecuniari stabiliti contrattualmente.

b) Sull'articolo 299, in combinato disposto con gli articoli 263, 272 e 274 TFUE

48. Tuttavia, il potere di adottare una decisione che costituisce titolo esecutivo esiste per quanto riguarda i crediti contrattuali solo nella misura in cui la Corte è competente a risolvere le controversie contrattuali in virtù di una clausola compromissoria. Diversamente, adottando una siffatta decisione, la Commissione potrebbe eludere la competenza del giudice nazionale, in quanto essa determina automaticamente la competenza dei giudici dell'Unione.

49. Ciò risulta innanzitutto dalle disposizioni sull'esecutività delle decisioni che costituiscono titolo esecutivo. Ai sensi dell'articolo 299, paragrafo 4, TFUE, l'esecuzione di una tale decisione può essere sospesa solo con una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, mentre i giudici nazionali sono competenti solo per l'esame della regolarità delle misure di esecuzione. Inoltre, il regolamento di procedura sia del Tribunale, sia della Corte, prevedono che le domande di sospensione dell'esecuzione forzata degli atti giuridici ai sensi dell'articolo 299 TFUE sono ricevibili solo in connessione con un ricorso dinanzi al Tribunale o alla Corte³⁵. Ciò sembra difficilmente conciliabile con la competenza dei tribunali nazionali ad esaminare tali atti giuridici nel merito.

50. Inoltre, nella sentenza impugnata³⁶ e nella sua costante giurisprudenza³⁷ il Tribunale ha giustamente³⁸ sostenuto che una decisione che costituisce titolo esecutivo è un atto giuridico che deve essere impugnato dal suo destinatario mediante un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, indipendentemente dal fatto che tale decisione sia stata adottata per recuperare crediti contrattuali o extracontrattuali.

51. Pertanto, l'adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo conferisce automaticamente la competenza giurisdizionale al giudice dell'Unione, anche se tale decisione riguarda il recupero di una somma dovuta in virtù di un contratto.

³⁴ V., a tal fine, anche la sentenza del 28 febbraio 2019, *Alfamicro/Commissione* (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 65).

³⁵ V. articolo 161, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 156, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura del Tribunale, nonché l'articolo 165, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 160, paragrafi 1 e 2 del regolamento di procedura della Corte.

³⁶ Nella sentenza impugnata, il Tribunale non ha sollevato la questione della ricevibilità del ricorso di annullamento fondato sull'articolo 263 TFUE contro la decisione controversa, ma ha implicitamente riconosciuto la ricevibilità del ricorso; v. punti 61 e 68 della sentenza impugnata.

³⁷ V., in particolare, sentenze del Tribunale del 13 giugno 2012, *Insula/Commissione* (T-246/09, non pubblicata, EU:T:2012:287, punto 93), del 27 settembre 2012, *Applied Microengineering/Commissione* (T-387/09, EU:T:2012:501, punto 38), del 9 novembre 2016, *Trivisio Prototyping / Commissione* (T-184/15, non pubblicata, EU:T:2016:652, punto 45), del 4 luglio 2017, *Systema Teknolotzis/Commissione* (T-234/15, EU:T:2017:461, punto 90), e del 13 giugno 2019, *Synergy Hellas/Commissione* (T-244/18, non pubblicata, EU:T:2019:409, punto 40).

³⁸ V. sul punto *infra* paragrafi da 95 a 105 delle presenti conclusioni.

52. Ai sensi dell'articolo 272, in combinato disposto con l'articolo 274 TFUE, tuttavia, il giudice dell'Unione è competente a conoscere dei ricorsi riguardanti i contratti conclusi dalle istituzioni dell'Unione solo qualora tali contratti contengano una clausola compromissoria corrispondente. Infatti, come espressamente indicato dall'articolo 274 TFUE, le controversie nelle quali l'Unione è parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza dei giudici nazionali, fatte salve le competenze attribuite ai giudici dell'Unione dai trattati dell'Unione.

53. Di conseguenza, qualora il contratto non contenga una clausola compromissoria, l'adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo eluderebbe, di fatto, la ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali sancite dal diritto primario, ed estenderebbe la competenza dei giudici dell'Unione oltre i limiti previsti dal diritto primario, stabilendo la competenza di questi ultimi a conoscere di una controversia contrattuale, anche se, secondo la volontà delle parti espressa dall'assenza di una clausola compromissoria, sono competenti i giudici nazionali³⁹.

54. L'articolo 299 TFUE, tuttavia, semplicemente non fornisce una base di legittimazione che autorizzi una tale estensione della competenza dei giudici dell'Unione. Questo perché il solo e unico scopo di tale disposizione, come già illustrato⁴⁰, è di garantire l'immediata esecutività degli atti giuridici adottati dalle istituzioni dell'Unione ai sensi dell'articolo 288 TFUE, che comportano un obbligo pecuniario. L'articolo 299 TFUE si limita pertanto ad agevolare l'esecuzione, il che è certamente giustificato alla luce della necessità di un'efficace esecuzione dei compiti delle istituzioni dell'Unione e della tutela degli interessi finanziari di quest'ultima. Tuttavia, alla luce, in particolare, del principio dell'attribuzione delle competenze dell'Unione, sancito dagli articoli 4 e 5 TUE, tale agevolazione dell'esecuzione non costituisce una base per discostarsi dalla ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, prevista dagli articoli 272 e 274 TFUE⁴¹.

55. Tale interpretazione è confermata dalla giurisprudenza della Corte relativa alla distinzione tra i ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e i ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 del medesimo. Secondo tale giurisprudenza, non sarebbe compatibile con gli articoli 272 e 274 TFUE se i giudici dell'Unione si ritenessero competenti, in base all'articolo 263 TFUE a conoscere di ricorsi diretti all'annullamento di atti di natura puramente contrattuale. Diversamente, se il contratto non contiene una clausola compromissoria, i giudici dell'Unione rischierebbero di estendere la propria

39 Fatti salvi i motivi di cui al paragrafo 49 delle presenti conclusioni, ciò si applicherebbe anche se, conformemente al parere del Tribunale nella sentenza impugnata e contrariamente alla tesi sostenuta nelle presenti conclusioni (v. paragrafi da 113 a 136), si ritenesse che l'esame della legittimità di una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di un credito contrattuale potrebbe essere scisso in un esame della legittimità formale di tale decisione da parte del giudice investito del ricorso di annullamento, da un lato, e in un esame della legittimità sostanziale della stessa decisione da parte del giudice del contratto, dall'altro. In effetti, se, in assenza di una clausola compromissoria, quest'ultimo è il giudice nazionale, la ripartizione della competenza giurisdizionale tra il giudice dell'Unione competente per l'esame della legittimità formale della decisione impugnata e il giudice nazionale competente per l'esame delle pretese contrattuali su cui tale decisione si basa, non sarebbe compatibile con le esigenze di tutela giurisdizionale effettiva, dal momento che renderebbe eccessivamente difficile per la parte ricorrente far valere i propri diritti. Ciò è stato correttamente affermato dal Tribunale, anche se implicitamente, ai punti da 209 a 214 della sentenza impugnata.

40 V. supra, paragrafi 36 e 44 delle presenti conclusioni.

41 Occorrerebbe chiarire separatamente se, qualora il contratto non contenga una clausola compromissoria a favore dei giudici dell'Unione, le istituzioni dell'Unione possano adottare, ai fini del recupero dei crediti contrattuali, *decisioni di compensazione* che, secondo la giurisprudenza attuale, sono impugnabili anche con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v. sentenza del 10 luglio 2003, Commissione/CCRE, C-87/01 P, EU:C:2003:400, punti 42, 45 e dispositivo, nonché sentenze del Tribunale dell'8 ottobre 2008, Helkon Media/Commissione, T-122/06, non pubblicata, EU:T:2008:418, punti da 46 a 52, del 6 ottobre 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Commissione, T-216/12, EU:T:2015:746, punto 53, e del 14 novembre 2017, Alfamicro/Commissione, T-831/14, non pubblicata, EU:T:2017:804, punti da 191 a 193). Da un lato, alla luce della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sembra difficile negare alle istituzioni dell'Unione la possibilità di compensazione in assenza di una clausola compromissoria, costringendole così a continuare a versare fondi dell'Unione a un debitore inadempiente o insolvente. Dall'altro, alla luce della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali e del diritto a un ricorso effettivo, appare problematico che una decisione di compensazione fondi la competenza del giudice dell'Unione, sebbene un giudice nazionale sia competente ad esaminare il merito del credito in questione. In ogni caso, in una tale situazione si dovrebbe presumere che la compensazione abbia unicamente un effetto pratico e nessun effetto giuridico; ciò significherebbe che l'eventuale validità della decisione di compensazione non pregiudicherebbe la questione del merito o l'esistenza dei crediti delle parti alla base di tale decisione.

competenza al di là dei limiti stabiliti dall'articolo 274 TFUE⁴². Come sottolineato dalla Corte, un contraente della Commissione non può derogare unilateralmente alla ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, provocando il rigetto della sua domanda da parte della Commissione e attribuendo a tale rigetto la natura di decisione ai sensi dell'articolo 263 TFUE⁴³.

56. Al contrario, ciò deve significare che nemmeno la Commissione può derogare unilateralmente alla ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali adottando una decisione che costituisce titolo esecutivo al fine di recuperare un credito contrattuale, che è un atto dell'Unione impugnabile con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, anche se il contratto in questione non contiene una clausola compromissoria che attribuisce ai giudici dell'Unione la competenza a conoscere delle controversie relative alle obbligazioni contrattuali delle parti.

57. Nella fattispecie, è vero che il Tribunale non ha dichiarato espressamente nella sentenza impugnata che la Commissione può adottare una decisione che costituisce titolo esecutivo ai fini del recupero di un credito contrattuale solo se il contratto in questione contiene una clausola compromissoria che conferisce giurisdizione ai giudici dell'Unione. Le convenzioni di sovvenzione di cui trattasi, tuttavia, contenevano ciascuna una clausola di questo tipo nelle loro condizioni speciali⁴⁴.

58. Di conseguenza, nel caso di specie non si può contestare al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto affermando che anche le decisioni adottate dalla Commissione a fini di recupero dei crediti contrattuali possono avere titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE.

c) Sull'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012

59. Tuttavia, come già rilevato dal Tribunale stesso⁴⁵, l'articolo 299 TFUE non costituisce, di per sé, una base di legittimazione che autorizza l'adozione di atti giuridici che creano un obbligo pecuniario avente carattere esecutivo ai sensi di tale disposizione. Tale base di legittimazione dovrebbe, piuttosto, essere ricercata in altre disposizioni di diritto primario o derivato.

60. Nella fattispecie, la decisione controversa si fonda sulla base di legittimazione di cui all'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, il quale prevede che le istituzioni «[possono] formalizzare l'accertamento di un credito (...) con una decisione che costituisce titolo esecutivo a norma dell'articolo 299 TFUE»⁴⁶.

61. Alla questione se tale disposizione, dalla ampia formulazione generale, conferisca alla Commissione anche il potere di adottare decisioni per l'esecuzione di crediti derivanti specificamente da *contratti*, il Tribunale ha risposto al punto 195 della sentenza impugnata, facendo riferimento alla ratio del regolamento finanziario n. 966/2012.

42 Sentenze dell'11 luglio 1985, Maag/Commissione (43/84, EU:C:1985:328, punto 26); del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 19), e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 49).

43 Sentenza dell'11 luglio 1985, Maag/Commissione (43/84, EU:C:1985:328, punto 26).

44 V. supra, paragrafo 11 delle presenti conclusioni. Secondo gli argomenti addotti dalla Commissione all'udienza del presente procedimento, è prassi interna della stessa adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo per recuperare i crediti contrattuali, unicamente se i contratti in questione contengono una clausola compromissoria che conferisce giurisdizione ai giudici dell'Unione.

45 V. ordinanza del Tribunale del 27 ottobre 2014, Diktyo Amyntikon Viomichanion Net/Commissione (T-703/14 R, non pubblicata, EU:T:2014:914, punto 19).

46 V., supra, paragrafo 18 delle presenti conclusioni, nonché punti 41 e 192 della sentenza impugnata e le basi giuridiche citate in via preliminare nella decisione controversa (allegato 33 dell'atto introduttivo in primo grado).

62. Vi si afferma che l'articolo 79, paragrafo 2, figura in un capitolo intitolato «Operazioni di entrata» che, come il capo successivo, rubricato «Operazioni di spesa», è incluso nel Titolo IV («Esecuzione del bilancio»), contenuto anch'esso nella Parte prima («Disposizioni comuni») del regolamento finanziario n. 966/2012. Il Tribunale ha, pertanto, concluso che i due capitoli relativi alle operazioni di entrata e alle operazioni di spesa non sono destinati ad applicarsi in un ambito particolare dell'azione dell'Unione, bensì all'insieme delle operazioni rientranti nel suo bilancio.

63. In queste considerazioni non si ravvisa alcun errore di diritto. In particolare, esse non sono messe in discussione dall'argomentazione della ADR, secondo cui non si può partire dal presupposto che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012 conferisca implicitamente alla Commissione il potere di adottare, in ambito contrattuale, decisioni che costituiscono titolo esecutivo, sebbene in tale disposizione non si dichiari esplicitamente che la stessa è applicabile anche in tale contesto. Come giustamente affermato dal Tribunale, l'articolo 79, paragrafo 2, non prevede né che tale disposizione sia specificamente applicabile ai crediti extracontrattuali, né che si applichi specificamente ai crediti contrattuali, fatto che depone appunto a favore della sua applicazione generale.

64. L'articolo 90 del regolamento finanziario n. 966/2012, secondo il quale il pagamento «si basa sulla prova della conformità dell'azione corrispondente alle disposizioni dell'atto di base o del contratto», non comporta una conclusione diversa. Secondo la ADR tale disposizione dimostra che le norme del regolamento finanziario n. 966/2012 applicabili a situazioni contrattuali sono necessariamente esplicite al riguardo.

65. Tuttavia, siffatto ragionamento non può essere condiviso. L'articolo 90 del regolamento finanziario n. 966/2012 si limita infatti a stabilire che il pagamento da parte dell'Unione può essere effettuato solo dopo che sia stata fornita la prova della conformità della misura per la quale il pagamento è effettuato, all'atto giuridico che prevede tale misura. Tuttavia, può trattarsi non solo di un atto giuridico unilaterale⁴⁷, ma anche di un contratto.

66. L'articolo 90 del regolamento finanziario n. 966/2012, elenca pertanto semplicemente tutti i tipi di atti giuridici cui si riferisce e, come l'articolo 79 dello stesso, non è quindi una disposizione specificamente applicabile alle situazioni contrattuali o extracontrattuali, ma si tratta di una regola generale. Il Tribunale, al punto 196 della sentenza impugnata, ha quindi potuto affermare, senza incorrere in un errore di diritto, che l'articolo 90 corrobora l'interpretazione secondo cui le disposizioni del Titolo IV del regolamento finanziario n. 966/2012, si applicano anche in materia contrattuale.

67. L'interpretazione secondo cui il potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo, previsto dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, si applica anche ai crediti contrattuali è peraltro confermata dalla genesi di tale disposizione⁴⁸.

68. Pertanto, dalle spiegazioni fornite dalla Commissione in merito alla disposizione anteriore figurante all'articolo 72, paragrafo 2, del regolamento n. 1605/2002⁴⁹ risulta che il potere conferito da tale disposizione alle istituzioni dell'Unione di formalizzare i crediti mediante decisioni che costituiscono titolo esecutivo è stato sancito al fine di conferire carattere esecutivo a *tutti* gli ordini di recupero e

47 Ai sensi dell'articolo 2, lettera d), punto i), del regolamento finanziario n. 966/2012, in applicazione TFUE e del Trattato Euratom, si intende per «atto di base» un regolamento, una direttiva o una decisione ai sensi dell'articolo 288 TFUE nonché, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), punto ii), in applicazione del Titolo V del TUE (Disposizioni comuni sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune), gli atti giuridici del Consiglio.

48 Per quanto riguarda il ricorso alla genesi di una disposizione come elemento interpretativo, v. sentenze del 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 57), e del 3 ottobre 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punto 27), nonché le mie conclusioni nella causa Commissione / Spagna (Plans de gestion des déchets) (C-642/18, EU:C:2019:682, punti 38 e segg.).

49 V. supra, nota 5 delle presenti conclusioni.

non solo a quelli emessi sulla base di una decisione formale adottata preliminarmente come, ad esempio, una decisione che impone una sanzione ai sensi del diritto della concorrenza. L'obiettivo era espressamente quello di facilitare il recupero delle risorse proprie che in sede giudiziaria avevano richiesto tempi lunghi. Di conseguenza, in una comunicazione del 2002, la Commissione ha annunciato l'intenzione di privilegiare l'adozione di ordini di riscossione esecutivi, in particolare nel settore della gestione diretta delle risorse e quindi della concessione di sovvenzioni (comprese le sovvenzioni contrattuali)⁵⁰.

69. Da quanto sopra esposto consegue che il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel ritenere che l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012 conferisce alla Commissione il potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE, anche ai fini del recupero dei crediti contrattuali.

d) Conclusione intermedia

70. Alla luce delle considerazioni che precedono, va osservato che l'articolo 299 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, conferisce alla Commissione il potere di recuperare i crediti contrattuali mediante decisioni che costituiscono titolo esecutivo, a condizione che i contratti di cui trattasi contengano una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, che conferisce giurisdizione ai giudici dell'Unione. Poiché le convenzioni di sovvenzione di cui alla fattispecie contenevano ciascuna una clausola di questo tipo, il Tribunale ha potuto constatare, senza incorrere in un errore di diritto, che, sulla base di tali disposizioni, la Commissione aveva il potere di adottare la decisione controversa.

71. La prima parte del secondo motivo dev'essere pertanto respinta.

2. Sulla compatibilità con i diritti fondamentali dell'Unione dell'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali

72. Tuttavia, la ADR asserisce che l'esercizio del potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo ai fini del recupero di tutti i crediti, nel caso dei crediti contrattuali sarebbe incompatibile con il diritto dei contraenti della Commissione alla tutela del legittimo affidamento e a un ricorso effettivo.

73. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ADR, dalla sentenza della Corte nella causa BayWa non risulta che tutte le norme di bilancio dell'Unione debbano essere interpretate in senso stretto. In effetti, come giustamente sottolineato dalla Commissione, in tale sentenza la Corte si è limitata a dichiarare che le disposizioni che danno diritto a un finanziamento con fondi dell'Unione devono essere interpretate in senso stretto⁵¹. Ciò è in linea con l'elevata priorità attribuita alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, espressa nell'articolo 325 TFUE, nella convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁵² e nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale⁵³.

50 V. pag. 20 della comunicazione della Commissione del 3 dicembre 2002 sul «Miglioramento del recupero dei crediti della Comunità sorti nell'ambito della gestione diretta e concorrente delle spese comunitarie», COM(2002) 671 definitivo, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0671:FIN:IT:PDF>; v., sul punto, Beysen, E., «Theorie und Praxis der Rückforderung vertraglicher Finanzhilfen durch die Europäische Kommission», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)* 4/2008, pagg. 120 e segg..

51 V. sentenza del 6 maggio 1982, BayWa e a. (146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, punto 10).

52 Convenzione del 26 luglio 1995 fondata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione Europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU 1995, C 316, pag. 48).

53 GU 2017, L 198, pag. 29.

74. Come giustamente asserito dalla ADR nella sua replica, tuttavia, ciò non può avere come conseguenza il fatto che i poteri di bilancio che consentono alla Commissione di interferire con i diritti dei suoi contraenti siano interpretati ed esercitati senza tenere conto di tali diritti. Questo perché l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione non può contrastare con i diritti fondamentali dell'Unione⁵⁴.

75. Conformemente a ciò, nella fattispecie occorre, da un lato, esaminare se l'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali violi il principio di tutela del legittimo affidamento [sub a)], dall'altro, esaminare se l'adozione di tali decisioni sia compatibile con il diritto a un ricorso effettivo [sub b)].

a) Sulla tutela del legittimo affidamento

76. La ADR fa riferimento alle sentenze della Corte nelle cause Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione⁵⁵ e Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a., nonché alle mie conclusioni in quest'ultima causa⁵⁶, per sostenere che la Corte respinge il ricorso della Commissione all'esercizio unilaterale dei propri poteri in quanto autorità pubblica in un contesto contrattuale.

77. In particolare, nella sentenza nella causa Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, la Corte avrebbe rimesso in discussione la prassi della Commissione di far valere unilateralmente diritti di natura contrattuale. In tale sentenza, essa avrebbe infatti sottolineato che, nell'ipotesi in cui la Commissione scelga la via contrattuale per assegnare contributi finanziari, quest'ultima sarebbe tenuta a rimanere all'interno di tale ambito⁵⁷. Un contraente non potrebbe quindi partire dal presupposto che la Commissione si discosti da tale ambito contrattuale e agisca nei suoi confronti come autorità pubblica.

78. Ai punti da 199 a 208 della sentenza impugnata, il Tribunale ha proceduto ad un esame dettagliato della sentenza della Corte nella causa Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione e di una sentenza del Tribunale⁵⁸ basata sulle conclusioni della causa Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a.. Esso ha concluso che da tali sentenze non risulta che il giudice dell'Unione abbia vietato alla Commissione di esercitare il proprio potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo in ambito contrattuale.

79. Tale conclusione non è inficiata da alcun errore di diritto. Infatti, come giustamente rilevato dal Tribunale, nelle sentenze in questione la Corte e il Tribunale hanno esaminato solo le questioni della natura giuridica e della qualificazione come atto impugnabile per annullamento delle note di addebito inviate in ambito contrattuale⁵⁹, che la Commissione, in applicazione dell'articolo 78, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, indirizza a un debitore per esigere il pagamento di un credito, prima di procedere al recupero mediante esecuzione forzata, ovvero in via contenziosa⁶⁰.

54 V. in proposito e per analogia sentenze del 29 marzo 2012, Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, punto 23), e del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, «Taricco II», punto 52).

55 Sentenza del 9 settembre 2015 (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 21).

56 Sentenza del 17 marzo 2005, Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a. (C-294/02, EU:C:2005:172, punto 95), nonché le mie conclusioni in tale causa (C-294/02, EU:C:2004:549, paragrafi da 167 a 171).

57 Sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 21).

58 Sentenza del Tribunale del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punto 68).

59 N.d.T. Nota non pertinente per la versione italiana.

60 V. sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punti 15, 23 e 24), nonché sentenza del Tribunale del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punti da 66 a 69).

80. Nelle sentenze in questione, i giudici dell'Unione non si sono invece pronunciati sulla questione se, in ambito contrattuale, la Commissione possa avvalersi del potere ad essa conferito dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, di formalizzare l'accertamento di un credito mediante una decisione che costituisce titolo esecutivo. Ciò vale anche per la sentenza nella causa Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a. e per le mie conclusioni in tale causa, che trattavano la questione se la Commissione disponga di un potere discrezionale con riferimento al riconoscimento dei costi imputabili del suo contraente⁶¹.

81. Tuttavia, le sentenze citate dalla ADR dimostrano che il riconoscimento del potere della Commissione di agire in quanto autorità pubblica nel suo ruolo di contraente quantomeno non dovrebbe essere dato per scontato. In effetti, in queste sentenze, i giudici dell'Unione sembrano piuttosto basarsi su un modello di contratto amministrativo in cui i due contraenti sono posti su un piano di parità e in cui l'amministrazione non gode di prerogative unilaterali, il cui esercizio sarebbe percepito come corpo estraneo nell'ambito contrattuale.

82. Inoltre, anche negli Stati membri dell'Unione prevalgono opinioni molto diverse sugli eventuali poteri dell'amministrazione contraente di agire in quanto autorità pubblica⁶². Mentre, ad esempio, il diritto tedesco respinge rigorosamente tali poteri, il diritto francese non solo riconosce all'amministrazione il potere unilaterale di modificare e risolvere unilateralmente i contratti amministrativi nell'ambito del *contrat administratif*, ma anche che l'amministrazione può avvalersi, nell'ambito dell'esecuzione di qualsiasi contratto, compresi i contratti di diritto privato, delle proprie prerogative generali in quanto autorità pubblica ai sensi del diritto di bilancio, come il potere di far valere crediti pecuniari mediante decisioni che costituiscono titolo esecutivo⁶³.

83. Da queste diverse concezioni degli Stati membri con riferimento ai poteri dell'amministrazione contraente in quanto autorità pubblica non consegue, certo, che la base di legittimazione della Commissione ad adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo prevista all'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, debba essere considerata non applicabile in ambito contrattuale. Ciò sarebbe infatti in contrasto con la summenzionata intenzione⁶⁴ del legislatore dell'Unione di estendere a tutti i crediti della Commissione, e quindi anche ai crediti contrattuali, la possibilità di recuperare unilateralmente le risorse proprie.

84. Inoltre, sono proprio le diverse soluzioni degli Stati membri a dimostrare che non esiste un principio generale secondo il quale l'amministrazione, nel concludere contratti con privati, non può mai avvalersi delle proprie prerogative generali in quanto autorità pubblica, o agire altrimenti in qualità di autorità pubblica nei confronti del proprio contraente. Pertanto, il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali non può essere respinto nemmeno invocando i principi generali del diritto contrattuale. Questo perché tali principi non si applicano in maniera generale e indifferenziata ai contratti amministrativi; al contrario, i giuristi di diversi Stati membri hanno opinioni molto diverse al

61 V. sentenza del 17 marzo 2005, Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a. (C-294/02, EU:C:2005:172, punto 95), nonché le mie conclusioni nella causa Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a. (C-294/02, EU:C:2004:549, paragrafi da 167 a 171).

62 Per quanto riguarda i diversi modelli di contratti amministrativi negli Stati membri dell'Unione, v. le relazioni per paese in Noguellou, R., e Stelkens, U., *Droit comparé des contrats publics/Comparative law on public contracts*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

63 V. articolo L.252 A del Livre des procédures fiscales, articoli 112 e segg. del decreto n. 2012-1246 del 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, nonché gli articoli R.2342-4, R.3342-8-1 e R.4341-4 del Code général des collectivités territoriales. V., sul punto, Galati, D., *Les actes émis par l'administration en vue du recouvrement de ses créances non fiscales et non domaniales – Éléments de contentieux administratif et financier*, Univ.-Diss., Università di Lille 2, 2001; Chapus, R., *Droit administratif général*, Montchrestien, Parigi, 15ª edizione 2001, pagg. 470 e segg., n. 641, nonché Gaudemet, Y., «Exécution forcée et puissance publique: les prérogatives de la puissance publique pour requérir l'exécution», *Revue des contrats* 1/2005, pagg. 133 e segg..

64 V. supra, paragrafo 68 delle presenti conclusioni.

riguardo⁶⁵. Infine, varie disposizioni del diritto dell'Unione relative ai poteri unilaterali dell'amministrazione contraente dell'Unione sottolineano che lo stesso legislatore dell'Unione sembra più propenso a considerare un modello di contratto amministrativo in cui l'amministrazione dispone di pubblici poteri⁶⁶.

85. Tuttavia, in considerazione dei modelli molto diversi di contratto di gestione nelle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, è del tutto ipotizzabile che i beneficiari di sovvenzioni che concludono convenzioni di sovvenzione con la Commissione, come nella fattispecie, non partano dal presupposto che la Commissione possa recuperare i fondi concessi nell'ambito del contratto non solo in via contenziosa, ma anche adottando unilateralmente decisioni direttamente esecutive in quanto autorità pubblica. Ciò è tanto più vero in quanto i contratti della Commissione contengono generalmente una clausola che conferisce al giudice dell'Unione, o a un giudice nazionale, la competenza a conoscere delle controversie contrattuali⁶⁷.

86. In tali circostanze, costituisce una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento il fatto che la Commissione si avvalga del potere di cui all'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali, senza che ciò sia previsto da una clausola specifica nel contratto di cui trattasi, o nelle condizioni generali o speciali del contratto⁶⁸. Infatti, come ha già osservato l'avvocato generale Cosmas nelle sue conclusioni nella causa Duff e a., tale principio impone alle istituzioni dell'Unione di esercitare le loro competenze in maniera tale da non ledere, in modo imprevedibile per una persona diligente, situazioni e rapporti giuridici venuti in essere in virtù della normativa dell'Unione⁶⁹.

87. Come giustamente constatato dal Tribunale al punto 207 della sentenza impugnata, una clausola contrattuale che prevede l'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo non conferisce, certo, alla Commissione il potere di adottare tali decisioni. Questo perché tale potere si basa esclusivamente sull'articolo 299 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012. Tuttavia, l'obiettivo di una clausola corrispondente è quello di informare il contraente della Commissione della possibilità del recupero unilaterale dei crediti, affinché quest'ultima possa concludere il contratto con piena conoscenza della situazione giuridica di cui trattasi.

88. Nella fattispecie, le convenzioni di sovvenzione in questione contenevano, nelle rispettive disposizioni contrattuali generali, una clausola che informava i beneficiari che la Commissione poteva formalizzare l'accertamento di un credito in una decisione che costituisce titolo esecutivo⁷⁰.

89. Di conseguenza, nella fattispecie, non si può contestare al Tribunale di avere violato il principio della tutela del legittimo affidamento quando ha ritenuto che la precedente giurisprudenza dei giudici dell'Unione non osta a che la Commissione adotti decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali.

65 V., al riguardo, *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book IV – Contracts*, pag. 143 e segg., in particolare nn. 2, 3 e 8, disponibile all'indirizzo <http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0>.

66 V., sul punto, infra paragrafo 154 delle presenti conclusioni.

67 Ai sensi dell'articolo 201, paragrafo 2, lettera j), e del punto 16.4, lettera d), dell'allegato I, del regolamento 2018/1046 [ex articolo 138, paragrafo 4, lettera d), e articolo 180, paragrafo 1, secondo comma, punto ii), del regolamento n. 1268/2012], le convenzioni di sovvenzione e i progetti di contratto pubblici conclusi dalle istituzioni dell'Unione devono specificare il giudice competente in caso di controversie.

68 V., in tal senso, anche la sentenza del Tribunale del 9 novembre 2016, *Trivisio Prototyping/Commissione* (T-184/15, non pubblicata, EU:T:2016:652, punti da 57 a 59). Anche nella dottrina è espressa in modo convincente l'opinione secondo la quale, tenendo conto delle diverse tradizioni degli Stati membri in materia di contratti amministrativi e della giurisprudenza dei giudici dell'Unione, è necessario informare il contraente, prima della conclusione del contratto, della possibilità che la Commissione adotti decisioni che costituiscono titolo esecutivo; v. Beysen, E., «Theorie und Praxis der Rückforderung vertraglicher Finanzhilfen durch die Europäische Kommission», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)* 4/2008, pagg. 120 (128 e 129), nonché Puffer-Mariette, J.-C., e Seyr, S., «Die Verträge der europäischen Verwaltung vor dem Unionsrichter», in Hess, B., Jayme, E., e Mansel, H.-P., *Europa als Rechts- und Lebensraum, Liber amicorum für Christian Kohler*, Giesecking, Bielefeld, 2018, pagg. 441 (455 e 456).

69 Conclusioni dell'avvocato generale Cosmas nella causa Duff e a. (C-63/93, EU:C:1995:170, paragrafo 25).

70 V. supra, paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

b) Sul diritto a un ricorso effettivo

90. In un'altra linea di argomentazione, la ADR sostiene che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel dichiarare che l'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo in materia di crediti contrattuali non viola il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, in quanto siffatte decisioni consentirebbero alla Commissione di assumere nei confronti dei suoi contraenti il ruolo di giudice nella propria causa e di privare di qualsiasi efficacia il diritto di ricorso dinanzi al giudice del contratto competente.

91. Tale ragionamento solleva la questione se il Tribunale possa legittimamente ritenere che l'adozione di decisioni che costituiscono titolo esecutivo ai fini del recupero di crediti contrattuali non comporti una violazione del diritto a un ricorso effettivo, in quanto il ricorso di cui dispongono i contraenti della Commissione avverso tale decisione soddisfa le condizioni del diritto a un ricorso effettivo.

92. Secondo il punto 190 della sentenza impugnata, la ADR ha sostanzialmente sostenuto in primo grado che l'effettività dei ricorsi di annullamento di decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali sarebbe rimessa in discussione dalla giurisprudenza del Tribunale, secondo cui i motivi vertenti sulla violazione del contratto e del diritto nazionale applicabile sono irricevibili nell'ambito di tali ricorsi. Ciò consentirebbe alla Commissione di ottenere l'esecuzione dei crediti nei confronti dei propri contraenti, anche se i crediti derivanti dai contratti sottostanti non fossero ancora stati esaminati.

93. Il Tribunale ha respinto tale argomento ai punti da 209 a 214 della sentenza impugnata, in quanto ha ritenuto che il ricorso fosse basato non solo sull'articolo 263 TFUE, ma anche sull'articolo 272 del medesimo. Di conseguenza, esso avrebbe esaminato sia la legittimità formale della decisione controversa, sia la fondatezza sostanziale dei crediti contrattuali fatti valere dalla Commissione nei confronti della ADR, all'origine dell'adozione di tale decisione.

94. Occorre pertanto chiarire, innanzitutto, se il Tribunale abbia giustamente ritenuto che la decisione controversa fosse un atto impugnabile con un ricorso di annullamento [(sub 1)]. In seguito, è necessario esaminare se il fatto che un ricorso di annullamento proposto contro una siffatta decisione non abbia automaticamente effetto sospensivo costituisca una violazione del diritto a un ricorso effettivo [(sub 2)]. Infine, occorre esaminare se il Tribunale abbia ritenuto a ragione che, nell'ambito di un siffatto ricorso, il giudice dell'Unione sia tenuto ad esaminare solo la legittimità formale della decisione impugnata, mentre l'esame della fondatezza sostanziale del credito sottostante può essere effettuato solo dal giudice del contratto. Ciò rende necessaria un'analisi dell'interpretazione del Tribunale sulla distinzione tra i ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e i ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 del medesimo [(sub 3)].

1) Sulla qualificazione delle decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate a fini di recupero di crediti contrattuali quali atti impugnabili con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE

95. Come già menzionato⁷¹, ai sensi dell'articolo 272, in combinato disposto con l'articolo 274 TFUE, i giudici dell'Unione sono competenti a conoscere dei ricorsi relativi ai contratti conclusi dalle istituzioni dell'Unione solo qualora tali contratti contengano una clausola compromissoria corrispondente. Tuttavia, come parimenti menzionato in precedenza⁷², la presente causa dimostra che i giudici dell'Unione possono anche essere chiamati a conoscere di atti delle istituzioni dell'UE nell'ambito di ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

⁷¹ V. supra, paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

⁷² V. supra, paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

96. A ciò non osta l'articolo 272 TFUE. Infatti, né dalla formulazione, né dalla collocazione sistematica, né dalla ratio e dalla finalità di tale disposizione, si può dedurre che solo su questa base i giudici dell'Unione possono essere competenti a conoscere delle controversie relative ai contratti delle istituzioni dell'Unione solo su tale base. Come già esposto⁷³, dal combinato disposto dell'articolo 272 e dell'articolo 274 TFUE, risulta semplicemente che la Commissione non può modificare unilateralmente la ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali adottando decisioni che costituiscono titolo esecutivo, con la conseguenza che tali decisioni sono lecite solo se il contratto in questione contiene una clausola compromissoria che conferisce giurisdizione ai giudici dell'Unione. Tuttavia, nella fattispecie, la presenza di una siffatta clausola significa soltanto che i giudici dell'Unione e non i giudici nazionali sono competenti a conoscere delle controversie derivanti dal contratto, e non che i giudici dell'Unione europea possono conoscere di tali controversie esclusivamente sulla base dell'articolo del 272 TFUE.

97. Secondo la giurisprudenza della Corte, in presenza di un contratto che vincola il ricorrente a una delle istituzioni, le giurisdizioni dell'Unione possono, peraltro, essere adite con ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE soltanto se il provvedimento impugnato mira a produrre conseguenze giuridiche vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale tra le parti e che implicano l'esercizio di pubblici poteri conferiti all'istituzione contraente in qualità di autorità amministrativa⁷⁴.

98. A quanto risulta, la giurisprudenza dei giudici dell'Unione dimostra che, quantomeno come regola generale, solo due categorie di atti soddisfano tali criteri:

- da un lato, gli atti che, sebbene connessi a un rapporto contrattuale tra un'istituzione dell'Unione e il suo contraente, producono effetti che si pongono completamente al di fuori di tale relazione contrattuale, come, ad esempio, l'esclusione temporanea, di un contraente che abbia violato un contratto, da ulteriori contratti e sovvenzioni dell'Unione, o l'inserimento di tale contraente in una «lista nera» di una banca dati centrale delle istituzioni dell'Unione⁷⁵;
- e dall'altro, le decisioni di compensazione⁷⁶ e le decisioni che costituiscono titolo esecutivo⁷⁷ adottate per far valere crediti contrattuali.

99. Tuttavia, per quanto riguarda quest'ultimo punto, la ADR sostiene che né la Commissione, né il Tribunale, hanno spiegato in questo caso in quale misura la decisione controversa abbia prodotto conseguenze giuridiche vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale tra le parti. Secondo la ADR, al contrario, è evidente che gli effetti giuridici di tale decisione si riferiscono al rapporto contrattuale tra le parti.

100. È vero che gli effetti giuridici di una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di crediti contrattuali sorgono naturalmente anche all'interno del rapporto contrattuale in questione; infatti, adottando una siffatta decisione, la Commissione stabilisce innanzitutto l'importo che essa ritiene le sia dovuto dal contraente in forza dei suoi obblighi contrattuali e obbliga quest'ultimo a pagare tale importo. In secondo luogo, se la decisione in questione diventasse definitiva

⁷³ V. supra, paragrafi da 48 a 56 delle presenti conclusioni.

⁷⁴ Sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 20), ordinanza del 29 settembre 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Commissione (C-102/14 P, non pubblicata, EU:C:2016:737, punto 55), e sentenza del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 50).

⁷⁵ V., ad esempio, sentenza del Tribunale del 10 aprile 2013, GRP Security/Corte dei Conti (T-87/11, non pubblicata, EU:T:2013:161, punti 18 e 40 e segg.), e dell'8 marzo 2018, Rose Vision/Commissione [T-45/13 RENV e T-587/15, non pubblicata, EU:T:2018:124, punti 16 e segg. e 201 e segg. (qui nell'ambito dell'articolo 340, paragrafo 2 del TFUE)]; v. anche ordinanza del Tribunale del 19 settembre 2018, SC/Eulex Kosovo (T-242/17, EU:T:2018:586, punti 12 e 38 e segg., ricorso pendente nella causa C-730/18 P).

⁷⁶ V. supra giurisprudenza citata al paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

⁷⁷ V., supra, paragrafo 50 delle presenti conclusioni, nonché la giurisprudenza ivi citata nella nota 37.

in assenza di un ricorso (accolto), l'esistenza dei corrispondenti obblighi contrattuali sarebbe così legalmente accertata e non vi sarebbe più alcuna obiezione all'esistenza di tali obblighi. In terzo luogo, un'efficace esecuzione della decisione porterebbe all'adempimento degli obblighi contrattuali in questione.

101. Oltre a tali effetti giuridici contrattuali, una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata dalla Commissione in quanto autorità pubblica ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012, per far valere i propri crediti, produce, tuttavia, anche effetti giuridici vincolanti che vanno al di là del rapporto contrattuale tra le parti.

102. Come è stato appena ricordato⁷⁸, secondo la Corte un atto dell'Unione che, pur riguardando un contratto, deve essere impugnato mediante un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, è definito come un atto che produce conseguenze giuridiche vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale tra le parti e che implicano l'esercizio di pubblici poteri conferiti all'istituzione contraente non nella sua qualità di contraente, ma in qualità di amministrazione che esercita le sue prerogative generali in quanto autorità pubblica.

103. Nel caso di una decisione che costituisce titolo esecutivo, i due elementi di questa definizione interagiscono nella misura in cui la natura extracontrattuale degli effetti giuridici di una tale decisione è definita dall'origine extracontrattuale e dalla provenienza dall'autorità pubblica di tali effetti giuridici. Infatti, gli effetti giuridici extracontrattuali di una decisione che costituisce titolo esecutivo consistono nel fatto che la Commissione stabilisce l'esecutività di un credito contrattuale mediante un atto unilaterale di pubblica autorità che essa stessa ha adottato. Tale effetto giuridico si pone al di fuori della relazione contrattuale, in quanto non si basa sui diritti e sugli obblighi contrattuali delle parti, come nel caso, ad esempio, dell'esecutività di un credito contrattuale in via contenziosa, ma su un potere generale ed extracontrattuale della Commissione in quanto autorità pubblica⁷⁹.

104. Ciò è stato giustamente riconosciuto dal Tribunale al punto 207 della sentenza impugnata, secondo il quale la decisione impugnata costituisce un atto che mira a produrre conseguenze giuridiche vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale che vincola le parti e che implicano l'esercizio di pubblici poteri conferiti alla Commissione in qualità di autorità amministrativa, in quanto la natura giuridica di tale decisione non è definita dai contratti di cui trattasi, bensì dall'articolo 299 TFUE e dall'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento finanziario n. 966/2012. Non si può quindi contestare al Tribunale di non avere spiegato in quale misura la decisione controversa produca effetti giuridici vincolanti che si pongono al di fuori della relazione contrattuale tra le parti.

105. Da quanto precede risulta che, nella decisione controversa, il Tribunale ha correttamente qualificato la sentenza impugnata come atto dell'Unione impugnabile dalla ADR mediante un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

2) Sull'effetto non sospensivo dei ricorsi di annullamento proposti contro decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate a fini di recupero dei crediti contrattuali

106. La ADR ritiene, tuttavia, che costituisca una violazione del diritto a un ricorso effettivo l'assenza di effetto sospensivo di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE contro una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di un credito contrattuale benché l'esecuzione forzata di una tale decisione possa condurre al fallimento del contraente della Commissione.

⁷⁸ V. supra, paragrafo 97 delle presenti conclusioni.

⁷⁹ V., in tal senso, anche la sentenza del Tribunale del 4 luglio 2017, *Systema Teknolotzis/Commissione* (T-234/15, EU:T:2017:461, punto 91).

107. Ai sensi dell'articolo 278 TFUE, i ricorsi proposti dinanzi ai giudici dell'Unione non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, il giudice dell'Unione può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato. Analogamente, come già menzionato⁸⁰, l'esecuzione forzata di un atto giuridico che comporta un obbligo pecuniario e che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 299 TFUE, può essere sospesa, conformemente all'articolo 299, paragrafo 4, del medesimo, mediante decisione del giudice dell'Unione. Inoltre, la ADR si è avvalsa anche nella fattispecie della possibilità di richiedere tale sospensione dell'esecuzione, sebbene in definitiva non abbia avuto successo⁸¹.

108. Il fatto che i ricorsi dinanzi ai giudici dell'Unione non abbiano automaticamente effetto sospensivo non costituisce, secondo la Corte, una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale completa ed effettiva, a causa dell'esistenza di questa possibilità di ottenere provvedimenti provvisori. Questo perché la possibilità che possa essere garantita la tutela provvisoria, ove essa sia necessaria per la piena efficacia della futura decisione definitiva, evita una lacuna nella tutela giuridica garantita dai giudici dell'Unione⁸².

109. Orbene, l'argomentazione della ADR nella fattispecie solleva la questione se si configuri comunque una violazione del diritto a un ricorso effettivo, qualora un ricorso per l'annullamento di una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di un credito *contrattuale* non abbia effetto sospensivo. In altri termini, se in un contesto contrattuale sia inaccettabile che, in assenza di provvedimenti provvisori, un credito venga recuperato mediante esecuzione forzata prima che venga esaminata l'esistenza del credito.

110. L'argomentazione della ADR si basa sul fatto che di norma, nell'ambito di un contratto, un contraente beneficia automaticamente di un differimento del pagamento di un credito contestato dell'altro contraente fino a quando il Tribunale non si sia pronunciato sul credito in questione. Questa situazione cambia solo, in via eccezionale, se la controparte ottiene una tutela giurisdizionale provvisoria a garanzia del credito contestato.

111. Di conseguenza, rispetto a un ricorso intentato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 272 TFUE, l'adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo non solo comporta l'inversione dell'obbligo di agire avverso il contraente, ma riduce anche l'efficacia della sua tutela giuridica. Tale interferenza con una tutela giurisdizionale effettiva è tuttavia giustificata perché il contraente è stato informato di tale rischio al momento della conclusione del contratto e può ancora chiedere una tutela giurisdizionale provvisoria e, infine, sussiste un legittimo interesse alla tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione.

112. L'argomento sollevato dalla ADR in relazione all'assenza di effetto sospensivo automatico di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE non rivela quindi alcun errore di diritto nella sentenza impugnata.

3) Sull'interpretazione della distinzione tra ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 TFUE nella giurisprudenza del Tribunale

113. Secondo la ADR, il riconoscimento del potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali, che devono essere impugnate con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, priva di qualsiasi efficacia il diritto di ricorso al competente giudice del contratto.

⁸⁰ V. supra, paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

⁸¹ V. supra, paragrafi 21 e 22 delle presenti conclusioni.

⁸² V., in tal senso, l'ordinanza del presidente della Corte del 3 maggio 1996, Germania/Commissione (C-399/95 R, EU:C:1996:193, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

114. Come già riassunto in precedenza⁸³, il Tribunale ha respinto tale argomento ai punti da 209 a 214 della sentenza impugnata, in quanto ha ritenuto che il ricorso della ADR fosse basato non solo sull'articolo 263 TFUE, ma anche sull'articolo 272 del medesimo. In tal modo, esso avrebbe esaminato non solo la legittimità formale della decisione controversa, ma anche la fondatezza sostanziale dei crediti contrattuali della Commissione nei confronti della ADR su cui tale decisione si basava.

115. Questo esame distinto degli argomenti sollevati in primo grado dalla ADR in un ricorso di annullamento, da un lato, e in un ricorso contrattuale, dall'altro, si fonda sull'assunto, sviluppato dalla giurisprudenza del Tribunale e ripreso al punto 70 della sentenza impugnata, secondo cui, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, una decisione che costituisce titolo esecutivo potrebbe essere valutata solo sulla base del diritto dell'Unione. Per contro, solo la violazione del contratto o del diritto nazionale ad esso applicabile potrebbe essere invocata nell'ambito dell'articolo 272 TFUE.

116. Da ciò consegue che, secondo la giurisprudenza del Tribunale su cui si basa la sentenza impugnata, nell'ambito di un ricorso di annullamento devono essere dichiarati irricevibili tutti i motivi vertenti sulla violazione delle disposizioni contrattuali o del diritto nazionale applicabile al contratto. Ciò significa che, nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto contro una decisione che costituisce titolo esecutivo, la *fondatezza sostanziale* e quindi la *questione della legittimità del diritto della commissione al credito contrattuale rivendicato* non possono essere esaminate⁸⁴.

117. Di conseguenza, qualora il Tribunale intenda comunque effettuare tale esame, esso deve prima esaminare se il ricorso dinanzi ad esso possa essere «riqualificato» nel senso che è diretto non solo all'annullamento della decisione contestata, ma anche alla constatazione che la Commissione non detiene il credito contrattuale controverso. In tal caso, il Tribunale può, come nel caso di specie, considerare il ricorso come fondato non solo sull'articolo 263 TFUE, ma anche sull'articolo 272 TFUE, ed esaminare successivamente i motivi attribuiti a ciascun tipo di ricorso. Tale riqualificazione può, tuttavia, essere effettuata solo a determinate condizioni⁸⁵.

118. D'altro canto, in assenza di un atto suscettibile di essere separato dal contratto e quindi impugnabile separatamente ai sensi dell'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione, quindi investito unicamente di un ricorso contrattuale ai sensi del solo articolo 272 TFUE, può, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale in questione, esaminare soltanto addebiti vertenti su «violazioni delle clausole contrattuali oppure violazioni del diritto [nazionale] applicabile al contratto». Per contro, nei ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 TFUE, sono dichiarati irricevibili i cosiddetti «motivi di

⁸³ V. supra, paragrafo 93 delle presenti conclusioni.

⁸⁴ Ciò risulta in particolare dai punti 70, 71, 77, 78, 80 e 188 della sentenza impugnata; v. anche sentenze del Tribunale del 27 settembre 2012, Applied Microengineering/Commissione (T-387/09, EU:T:2012:501, punti 40 e segg.), e del 16 marzo 2016, Hydrex/Commissione (T-45/15, non pubblicata, EU:T:2016:151, punti 24, 25, 49 e 50), nonché ordinanza del Tribunale del 21 aprile 2016, Inclusion Alliance for Europe/Commissione (T-539/13, non pubblicata, EU:T:2016:235, punti 90 e segg., ricorso pendente nella causa C-378/16 P), e sentenza della Corte del 9 novembre 2016, Trivisio Prototyping/Commissione (T-184/15, non pubblicata, EU:T:2016:652, punto 40 e segg.).

⁸⁵ V. punto 57 e segg. della sentenza impugnata, nonché sentenze del Tribunale del 6 ottobre 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Commissione (T-216/12, EU:T:2015:746, punto 52 e segg.), e del 9 novembre 2016, Trivisio Prototyping/Commissione (T-184/15, non pubblicata, EU:T:2016:652, punto 60 e segg.); v. anche sentenze del Tribunale del 19 settembre 2001, Lecureur/Commissione (T-26/00, EU:T:2001:222, punto 37 e segg.), del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punto 57 e segg.), e del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 40 e segg.).

annullamento» («moyens d'annulation»), vale a dire i motivi «rientranti in rapporti basati sul diritto amministrativo» o che sono «caratteristici di un ricorso di annullamento», quali, ad esempio il difetto di motivazione, la violazione dei diritti della difesa del ricorrente o la violazione del suo diritto alla buona amministrazione⁸⁶.

119. La ADR sostiene a ragione che l'applicazione di tale giurisprudenza del Tribunale comporta una violazione del diritto dei contraenti della Commissione ad un ricorso effettivo, sia nell'ambito dei ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE [sub i)], sia nell'ambito dei ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 TFUE [sub ii)].

i) Sui ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE avverso decisioni che costituiscono titolo esecutivo adottate ai fini del recupero di crediti contrattuali

120. L'opinione del Tribunale, secondo cui le pretese contrattuali delle parti non possono essere esaminate nell'ambito di un ricorso di annullamento avverso una decisione che costituisce titolo esecutivo, si basa su due supposizioni erronee gravide di conseguenze; da un lato, che le norme giuridiche esaminate nell'ambito di un ricorso di annullamento potrebbero essere solo norme di diritto dell'Unione e, dall'altro, che il diritto applicabile al contratto potrebbe essere solo il diritto nazionale.

– Sulla rilevanza del contratto e del diritto nazionale nell'ambito di un ricorso di annullamento di una decisione che costituisce titolo esecutivo

121. A quanto risulta, il Tribunale ha sostenuto per la prima volta nell'ordinanza del 27 settembre 2012, nella causa Applied Microengineering/Commissione, citata al punto 70 della sentenza impugnata⁸⁷, la tesi secondo cui le pretese contrattuali delle parti non possono essere esaminate nell'ambito di un ricorso di annullamento avverso una decisione che costituisce titolo esecutivo. In tale contesto, esso si è basato, in primo luogo, su una dichiarazione della Corte nella sentenza del 17 dicembre 1970, nella causa Internationale Handelsgesellschaft⁸⁸, secondo la quale la legittimità di atti emanati dalle istituzioni dell'Unione può essere stabilita solo alla luce del diritto dell'Unione, poiché il richiamo a norme o principi di diritto nazionale nel valutare la validità di tali atti menomerebbe l'unità del diritto dell'Unione.

⁸⁶ V. ordinanze del Tribunale del 10 aprile 2008, Imelios/Commissione (T-97/07, non pubblicata, EU:T:2008:105, punto 33), del 12 ottobre 2011, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Commissione (T-353/10, EU:T:2011:589, punto 36 e segg.), e del 13 gennaio 2014, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Commissione (T-134/12, non pubblicata, EU:T:2014:31, punto 50), nonché sentenze del Tribunale del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 47), del 9 novembre 2016, Triviso Prototyping/Commissione (T-184/15, non pubblicata, EU:T:2016:652, punto 119), e del 20 maggio 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, non pubblicata, EU:T:2019:345, punto 46 e segg. e 66 e segg.). Tale distinzione tra «motivi contrattuali» e «motivi di annullamento» ricorda la distinzione operata dal diritto processuale amministrativo francese tra «contentieux subjectif» nei ricorsi contrattuali e «contentieux objectif» o «contentieux de la légalité» nei ricorsi per annullamento («recours pour excès de pouvoir»). Tuttavia, nel diritto processuale amministrativo francese, tale distinzione non impedisce al giudice di esaminare in maniera esauriente, nei ricorsi contrattuali, la legittimità di decisioni amministrative qualificate come contrattuali e, pertanto, non impugnabili separatamente dal ricorso di annullamento, v. Chapus, R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Parigi, 13ª edizione 2008, pagg. 210 e 211 punti 229, 237, 263, 732 e 733, 827, e Folliot, L., *Pouvoirs des juges administratifs et distinction des contentieux en matière contractuelle*, Univ.-Diss., Università Parigi II, 1994, pag. 605 e segg. e 610. Ciò è tanto più vero oggi, in quanto negli ultimi anni il contentieux objectif e il contentieux subjectif nel diritto processuale amministrativo francese si sono sempre più ravvicinati, v. Glaser, E., «Les habits neufs du juge du contrat», AJDA 6/2011, pag. 310 e segg.. Viceversa, nel diritto processuale amministrativo francese, nell'ambito di un ricorso contro una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata dall'amministrazione ai fini del recupero di un credito contrattuale (v. supra, nota 63 delle presenti conclusioni), il giudice può esaminare sia la legittimità formale dell'atto, sia l'esistenza del credito contestato. (v. articolo 117 del decreto n. 2012-1246 del 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, nonché articolo L.1617-5 1° del Code général des collectivités territoriales; v. anche Chapus, R., *Droit administratif général*, Montchrestien, Parigi, 15ª edizione 2001, pag. 470 e segg., n. 641, e Cheynel, B., «The contestation of the orders to pay issued for the recovery of illegal State aids declared incompatible by the Commission», *Concurrences* 4/2018, articolo 88144, pag. 236 e segg.).

⁸⁷ T-387/09, EU:T:2012:501, punti 40 e 41.

⁸⁸ 11/70, EU:C:1970:114, punto 3.

122. Tuttavia, tale dichiarazione della Corte si riferiva alla questione se la legittimità di un regolamento comunitario potesse essere valutata con riferimento al diritto di uno Stato membro⁸⁹. La Corte ha correttamente risposto in senso negativo, dal momento che ciò menomerebbe l'unità del diritto della Comunità. Tuttavia, una siffatta situazione non è paragonabile ad una situazione in cui una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di crediti contrattuali deve essere esaminata alla luce del diritto nazionale, la cui applicabilità è stata concordata contrattualmente tra le parti.

123. A differenza di un regolamento dell'Unione, una siffatta decisione, infatti, si *basa sul diritto nazionale* concordato tra le parti, nella misura in cui tale diritto è determinante per l'esistenza del credito dichiarato esecutivo dalla decisione. Ciò vale del resto anche per le clausole dei contratti in questione. Questo perché la Commissione non è abilitata a dichiarare esecutivo un credito contrattuale che non esiste ai sensi del contratto e del diritto ad esso applicabile. Di conseguenza, le clausole contrattuali e il diritto nazionale diventano «regola di diritto relativa alla (...) applicazione [dei trattati]» ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 2, TFUE, in base a cui il giudice dell'Unione deve esaminare la legittimità della decisione nell'ambito di un ricorso di annullamento.

124. La compromissione dell'unità del diritto dell'Unione risultante dal ricorso al diritto nazionale ai fini di una decisione volta a valutare la legittimità di un provvedimento dell'Unione, deriva quindi, nel caso di una decisione che costituisce titolo esecutivo, dalla possibilità prevista dagli articoli 335 e 340 TFUE, di assoggettare un contratto dell'Unione (anche) al diritto nazionale scelto dalle parti. Ciò costituisce un'eccezione che deriva da un caso specifico di interconnessione tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale, che ha origine dall'assenza di un diritto contrattuale completo a livello dell'Unione.

125. La formula adottata dal Tribunale ai punti 40 e 41 della sentenza nella causa Applied Microengineering/Commissione, sulla base del testo dell'articolo 263, paragrafo 2, TFUE, e della sentenza della Corte nella causa International Trade Company, secondo cui «adito per decidere su un ricorso di annullamento sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione deve valutare la legittimità dell'atto impugnato [solo] alla luce del [TFUE] oppure di ogni regola di diritto relativa alla sua applicazione *e, quindi, del diritto dell'Unione*⁹⁰», non è pertanto corretta per quanto riguarda una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di un credito contrattuale⁹¹.

– *Sul diritto dell'Unione applicabile ai contratti conclusi dall'Unione*

126. D'altro canto, deve essere respinta anche l'ipotesi avanzata dal Tribunale ai punti 40 e 41 della sentenza Applied Microengineering/Commissione, secondo cui il «diritto applicabile al contratto» potrebbe essere solo il diritto nazionale. Questo perché è errato ritenere che i contratti conclusi dalle istituzioni dell'Unione siano soggetti solo alle clausole contrattuali e al diritto nazionale scelti dalle parti. Al contrario, a tali contratti continuano ad applicarsi anche le disposizioni generali di diritto primario e derivato e le pertinenti disposizioni speciali del diritto derivato dell'Unione.

⁸⁹ V. sentenza del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punti da 1 a 3).

⁹⁰ Il corsivo è mio.

⁹¹ Inoltre, una decisione che costituisce titolo esecutivo non è l'unico esempio di atto dell'Unione, la cui legittimità viene esaminata, nell'ambito di un ricorso di annullamento, anche sulla base di disposizioni contrattuali; v., per il caso di una decisione che prevede l'esclusione temporanea, di un contraente che abbia violato un contratto, da ulteriori contratti e sovvenzioni dell'Unione, sentenza del Tribunale del 10 aprile 2013, GRP Security/Corte dei conti (T-87/11, non pubblicata, EU:T:2013:161, punti 18 e 55 e segg., in particolare, punti da 62 a 66).

127. Infatti, in particolare il regolamento finanziario n. 966/2012 e numerosi regolamenti settoriali, ad esempio nel settore del finanziamento della ricerca, contengono ora diverse norme applicabili ai contratti conclusi dalle istituzioni dell'Unione, segnatamente le convenzioni di sovvenzione e i contratti di appalto pubblico⁹². Pertanto, conformemente alle modalità di applicazione del regolamento finanziario n. 966/2012, tali contratti devono precisare che ad essi si applica il diritto dell'Unione, se necessario integrato dal diritto nazionale indicato nel contratto stesso⁹³.

128. Di conseguenza, come giustamente sottolineato dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, le norme nazionali dichiarate dalle parti come applicabili in subordine sono unicamente le norme prescelte di diritto comune dei contratti e delle obbligazioni, destinate a supplire all'eventuale mancanza di norme del genere a livello dell'Unione.

– *Conclusioni*

129. Da quanto precede consegue che la tesi espressa dal Tribunale ai punti 40 e 41 della sentenza nella causa *Applied Microengineering/Commissione*, secondo cui le norme giuridiche esaminate nell'ambito di un ricorso di annullamento potrebbero essere solo norme di diritto dell'Unione e il diritto applicabile al contratto potrebbe essere solo il diritto nazionale, è inesatta.

130. Di conseguenza, perde la sua giustificazione l'idea, alla base della giurisprudenza del Tribunale, sulla distinzione tra ricorsi di annullamento e ricorsi contrattuali, secondo la quale la ripartizione dei compiti tra il giudice investito di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, da un lato, e il giudice investito di un ricorso contrattuale ai sensi dell'articolo 272 del medesimo, dall'altro, comporterebbe la competenza esclusiva del primo ad esaminare il diritto dell'Unione e la competenza esclusiva del secondo ad esaminare il contratto e il diritto nazionale ad esso applicabile.

131. Inoltre, è altresì infondata la preoccupazione che l'esame degli obblighi contrattuali e del diritto nazionale nell'ambito di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE avverso una decisione che costituisce titolo esecutivo rischierebbe di svuotare di significato l'articolo 272 TFUE o comportare un'ingerenza nella competenza dei giudici nazionali⁹⁴. Questo perché, come indicato in precedenza, una decisione che costituisce titolo esecutivo presuppone l'esistenza di una clausola compromissoria, che priva i giudici nazionali della loro competenza, e l'articolo 272 TFUE è a sua volta indispensabile a tal fine⁹⁵.

132. Infine, l'interpretazione della distinzione tra ricorsi di annullamento e ricorsi contrattuali su cui si basa la sentenza impugnata non può essere giustificata dal fatto che, nell'ambito di un ricorso di annullamento, il giudice non può rivolgere ordini alla Commissione o sostituirsi ad essa come nell'ambito di un ricorso contrattuale⁹⁶. Questo perché, l'annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE di una decisione che costituisce titolo esecutivo in ragione dell'inesistenza del credito contrattuale fatto valere ha le stesse conseguenze della constatazione che la Commissione non ha diritto a tale

92 V., per un caso di applicazione, ad esempio, sentenza del Tribunale del 20 maggio 2019, *Fundación Tecnia Research & Innovation/REA* (T-104/18, non pubblicata, EU:T:2019:345, punto 55).

93 V. articolo 138, paragrafo 4, lettera c), nonché articolo 180, paragrafo 1, secondo comma, punto. ii) del regolamento n. 1268/2012, [ora articolo 201, paragrafo 2, lettera i), nonché punto 16.4. lettera c), dell'allegato I del regolamento n. 2018/1046]. Un'eccezione è prevista solo per le convenzioni di sovvenzione con organizzazioni internazionali e determinate transazioni immobiliari.

94 La Corte teme tali conseguenze nel caso in cui, oltre alle decisioni che costituiscono titolo esecutivo, anche altri atti dell'Unione in ambito contrattuale siano resi suscettibili di ricorso di annullamento; v. sentenza del 9 settembre 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 19).

95 V. supra paragrafi da 48 a 56 e 96 delle presenti conclusioni.

96 V. punti 56 e 62 della sentenza impugnata. e giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza del 26 febbraio 2015, *Planet/Commissione* (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punto 23), e mie conclusioni nella causa *Planet/Commissione* (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, paragrafi 19 e segg.).

credito nell'ambito dell'articolo 272 TFUE. Inoltre, qualora un ricorrente chiedesse anche l'adozione di ulteriori provvedimenti nei confronti della Commissione, oltre alla domanda di annullamento della decisione impugnata ai sensi dell'articolo 263 TFUE, potrebbe ancora presentare anche una domanda di adozione di tali provvedimenti ai sensi dell'articolo 272 TFUE.

133. Da quanto precede consegue che la legittimità di una decisione che costituisce titolo esecutivo adottata a fini di recupero di un credito contrattuale deve essere valutata, nell'ambito di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, sia sulla base del diritto dell'Unione in generale, sia sulla base delle disposizioni contrattuali e di ogni altra disposizione del diritto dell'Unione e del diritto nazionale applicabile al contratto. Pertanto, nell'ambito di tale ricorso, il giudice dell'Unione deve esaminare la legittimità sia formale, sia sostanziale, della decisione impugnata. Il suo esame si estende quindi, in particolare, alla questione della fondatezza del credito contrattuale invocato. In passato, il Tribunale ha effettuato tale esame nell'ambito di talune cause⁹⁷.

134. Per contro, l'approccio adottato nella sentenza impugnata, secondo cui, per ottenere un esame completo da parte del giudice dell'Unione di una decisione che costituisce titolo esecutivo, il contraente della Commissione deve presentare sia un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, sia un ricorso ai sensi dell'articolo 272 del medesimo, costituisce una violazione del diritto a un ricorso effettivo, in quanto complica inutilmente la tutela giuridica.

135. Infatti, da un lato, il fatto che il giudice dell'Unione non esamini, nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE avverso una decisione che costituisce titolo esecutivo, la legittimità sostanziale di tale decisione, ossia la questione dell'esistenza o meno del credito che tale decisione ha dichiarato esecutivo, viola il diritto a un ricorso effettivo.

136. In secondo luogo, costituisce una violazione del diritto a un ricorso effettivo obbligare i contraenti della Commissione a presentare sia un ricorso ai sensi dell'articolo 263, sia un ricorso ai sensi dell'articolo 272 TFUE, avverso una decisione che costituisce titolo esecutivo, sebbene, come appena esposto, nulla giustifichi tale obbligo. In tal modo, l'accesso dei contraenti della Commissione alla giustizia e l'esercizio dei loro diritti vengono resi indebitamente difficili⁹⁸. Ciò è tanto più vero in quanto, data la complessità della giurisprudenza del Tribunale su questo punto, i ricorrenti corrono regolarmente il rischio che i loro ricorsi siano dichiarati irricevibili in quanto erroneamente fondati su un tipo di rimedio non appropriato⁹⁹.

ii) Sulla necessità di esaminare tutte le pertinenti questioni di fatto e di diritto nell'ambito dei ricorsi contrattuali a norma dell'articolo 272 TFUE

137. Come giustamente sottolineato dal Tribunale al punto 211 della sentenza impugnata, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il diritto di ricorso a un giudice ai sensi dell'articolo 47 della Carta, è garantito solo se tale giudice è competente ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti alla controversia di cui è investito¹⁰⁰.

97 V. sentenze del Tribunale del 21 settembre 2011, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Commissione (T-34/08, non pubblicata, EU:T:2011:504), del 28 marzo 2012, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Commissione (T-296/08, non pubblicata, EU:T:2012:162), del 13 settembre 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Commissione (T-73/08, non pubblicata, EU:T:2013:433), e del 12 dicembre 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Commissione (T-171/08, non pubblicata, EU:T:2013:639). Vero è che gli atti giuridici impugnati in queste cause non erano decisioni che costituiscono titolo esecutivo, bensì decisioni della Commissione di non riconoscere come ammissibile una parte dei costi dei suoi contraenti; tale situazione, tuttavia, è paragonabile a quella dell'adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali.

98 V. su questo elemento del diritto a un ricorso effettivo, in tal senso e per analogia, sentenza del 6 maggio 2010, Club Hotel Loutraki e a. (C-145/08 e C-149/08, EU:C:2010:247, punti da 72 a 74 e 80).

99 V. per casi analoghi, ad esempio, sentenze del Tribunale del 27 settembre 2012, Applied Microengineering/Commissione (T-387/09, EU:T:2012:501, punto 40 e segg.), e del 16 marzo 2016, Hydrex/Commissione (T-45/15, non pubblicata, EU:T:2016:151, punto 24 e segg.), nonché ordinanza del Tribunale del 21 aprile 2016, Inclusion Alliance for Europe/Commissione (T-539/13, non pubblicata, EU:T:2016:235, punto 90 e segg., ricorso pendente nella causa C-378/16 P).

100 Sentenza del 6 novembre 2012, Otis e a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punto 49).

138. Tale requisito non è tuttavia soddisfatto dal Tribunale, nell'ambito dei ricorsi contrattuali ai sensi dell'articolo 272 TFUE, quando applica alla fattispecie la propria giurisprudenza relativa alla distinzione tra ricorsi di annullamento e ricorsi contrattuali, citata al punto 70 della sentenza impugnata e alla base della stessa. Infatti, come già esposto, tale giurisprudenza parte dal principio secondo cui, nell'ambito dei ricorsi contrattuali, il giudice dell'Unione non può esaminare le censure basate su una violazione del diritto dell'Unione e, in particolare, dei diritti fondamentali dell'Unione¹⁰¹.

139. Tuttavia, come già rilevato, è del tutto errato presumere che i contratti conclusi dalle istituzioni dell'Unione siano soggetti soltanto alle disposizioni contrattuali e alle disposizioni del diritto nazionale dichiarato applicabile dalle parti¹⁰². Parimenti, è del tutto infondata anche l'ipotesi del Tribunale, secondo cui le istituzioni dell'Unione sono soggette ai diritti fondamentali dell'Unione, e ad altri obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubbliche, solo in caso di adozione di atti giuridici unilaterali, ma non in ambito contrattuale¹⁰³. In effetti, non vi è dubbio che le istituzioni dell'Unione sono vincolate da tali obblighi, indipendentemente dal fatto che utilizzino strumenti unilaterali o contrattuali per svolgere i propri compiti. Pertanto, segnatamente la Carta, in virtù del suo articolo 51, si applica in modo molto generale alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, senza distinzione a seconda della forma d'azione scelta. Qualsiasi altra conclusione consentirebbe alle istituzioni dell'Unione di sottrarsi al rispetto dei diritti fondamentali tramite una «fuga nel diritto privato»¹⁰⁴.

140. Inoltre, ciò è stato confermato, anche se implicitamente, dalla Corte, che ha esaminato argomenti basati sulla violazione del diritto ad una buona amministrazione nell'ambito dei ricorsi contrattuali¹⁰⁵.

141. D'altro canto, il Tribunale ha cercato di collegare tali argomenti al principio generale di diritto contrattuale dell'esecuzione secondo buona fede dei contratti e di considerare, quindi, i corrispondenti obblighi delle istituzioni dell'Unione come derivanti dal contratto o dal diritto nazionale ad esso applicabile¹⁰⁶. Ciò dimostra certamente che il Tribunale ha riconosciuto a che punto sia problematico negare che le istituzioni contraenti dell'Unione siano vincolate da tali obblighi. Tuttavia, associare tali obblighi solo a principi di diritto contrattuale, come la buona fede, è solo una soluzione di emergenza. In tal modo, infatti, verrebbe conservato, in sostanza, l'assunto ingiustificato secondo il quale le istituzioni dell'UE sono paragonabili a contraenti privati in un contesto contrattuale e quindi soggette solo ai principi generali del diritto contrattuale, ma non ai diritti fondamentali e agli altri obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubbliche.

101 V. supra, paragrafo 118 delle presenti conclusioni.

102 V. supra, paragrafi da 126 a 128 delle presenti conclusioni.

103 V. sentenza del Tribunale del 3 giugno 2009, Commissione/Burie Onderzoek en Advies (T-179/06, non pubblicata, EU:T:2009:171, punto 118), ordinanza del Tribunale dell'8 febbraio 2010, Alisei/Commissione (T-481/08, EU:T:2010:32, punto 95), nonché sentenze del Tribunale dell'11 dicembre 2013, EMA/Commissione (T-116/11, EU:T:2013:634, punto 245), del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 120), del 22 gennaio 2019, EKETA/Commissione (T-166/17, non pubblicata, EU:T:2019:26, punto 51, ricorso pendente nella causa C-273/19 P), e del 20 maggio 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, non pubblicata, EU:T:2019:345, punti da 66 a 74).

104 V., in tal senso, le mie conclusioni nella causa Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, paragrafo 88).

105 V. sentenza del 19 giugno 2014, Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punti da 95 a 109) (sebbene, da un punto di vista formale, l'argomento in questione sia stato esaminato nell'ambito di una causa avente ad oggetto la responsabilità extracontrattuale, si trattava tuttavia, in definitiva, di pretese contrattuali, v. paragrafi 85 e 86 delle mie conclusioni nella causa Commune de Millau e SEMEA/Commissione, C-531/12 P, EU:C:2014:1946) nonché sentenza dell'11 giugno 2015, EMA/Commissione (C-100/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:382, punto 123), che ha infirmato il punto 245 della sentenza del Tribunale dell'11 dicembre 2013, EMA/Commissione (T-116/11, EU:T:2013:634).

106 V. punti da 170 a 178 della sentenza impugnata, nonché sentenze del Tribunale del 18 novembre 2015, Synergy Hellas/Commissione (T-106/13, EU:T:2015:860, punti da 65 a 72), del 5 ottobre 2016, European Children's Fashion Association e Instituto de Economía Pública/EACEA (T-724/14, non pubblicata, EU:T:2016:600, punti 84 e 85), del 4 maggio 2017, Meta Group/Commissione (T-744/14, non pubblicata, EU:T:2017:304, punti da 187 a 193 e da 205 a 210), del 14 novembre 2017, Alfamicro/Commissione (T-831/14, non pubblicata, EU:T:2017:804, punti da 166 a 168 e da 175 a 179), del 22 gennaio 2019, EKETA/Commissione (T-166/17, non pubblicata, EU:T:2019:26, punto 51, ricorso pendente nella causa C-273/19 P), e del 28 febbraio 2019, Ateknea Solutions Catalonia/Commissione (T-69/16, non pubblicata, EU:T:2019:121, punti 98, 125 e 126).

142. Secondo la giurisprudenza del Tribunale di cui trattasi nella presente causa, le istituzioni dell'Unione sono soggette ai diritti fondamentali e ad altri obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubbliche «esclusivamente nell'ambito dell'esercizio delle loro responsabilità amministrative»¹⁰⁷. Non è tuttavia chiaro per quale motivo la conclusione di contratti non dovrebbe rientrare nell'esercizio delle funzioni amministrative di tali istituzioni. Infatti, a differenza dei contraenti privati, le istituzioni dell'Unione agiscono sempre nell'esercizio dei loro poteri amministrativi.

143. Nel presente procedimento di impugnazione, la Commissione stessa ha peraltro ribadito con forza la tesi secondo cui non le si potrebbe negare il potere di avvalersi, anche in ambito contrattuale, delle prerogative generali dell'autorità pubblica previste dal diritto dell'Unione per il recupero dei crediti pecuniari, dal momento che ciò significherebbe, al contrario, che in ambito contrattuale essa non sarebbe vincolata ai propri obblighi generali in quanto autorità pubblica, come ad esempio il diritto di accesso ai documenti e i diritti fondamentali in generale. Tuttavia, negare in tal modo il carattere di autorità amministrativa e pubblica della Commissione quando agisce in ambito contrattuale sarebbe privo di ogni fondamento.

144. Inoltre, l'applicazione della giurisprudenza del Tribunale in questione porta a risultati del tutto inaccettabili. Secondo tale giurisprudenza, pertanto, l'obbligo di motivazione che incombe alle istituzioni dell'Unione si applicherebbe in caso di recupero di una sovvenzione solo se la sovvenzione in questione è stata concessa in forza di una decisione unilaterale, ma non se è stata concessa mediante contratto¹⁰⁸. Analogamente, un contraente dovrebbe poter contestare ad un'istituzione dell'Unione la violazione dell'obbligo di motivazione o dei diritti della difesa, ad esempio, solo se le clausole contrattuali prevedono tali diritti e obblighi¹⁰⁹, ma non negli altri casi¹¹⁰. Tuttavia, ciò significherebbe che le istituzioni dell'Unione potrebbero sottrarsi ai propri obblighi derivanti dal diritto primario concedendo sovvenzioni per via contrattuale, piuttosto che mediante decisioni unilaterali e non prevedendo in tali contratti l'obbligo di motivare le proprie azioni o i diritti di difesa a vantaggio dei contraenti.

145. Il Tribunale ha basato la propria opinione sul fatto che un ricorrente non potrebbe, nell'ambito di una controversia contrattuale, invocare gli obblighi delle istituzioni dell'Unione derivanti dal diritto dell'Unione, segnatamente dalla giurisprudenza della Corte relativa alla distinzione tra responsabilità extracontrattuale e contrattuale¹¹¹. Secondo tale giurisprudenza, il semplice riferimento a norme giuridiche che non derivano dal contratto non può modificare la natura della responsabilità e quindi la competenza giurisdizionale a conoscere di una controversia in materia. Tuttavia, da tale giurisprudenza non risulta che le istituzioni dell'Unione non sono soggette agli obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione in ambito contrattuale e che i loro contraenti non possono farvi affidamento.

¹⁰⁷ V., *supra*, giurisprudenza citata al paragrafo 103 delle presenti conclusioni.

¹⁰⁸ In tal senso, espressamente, sentenza del Tribunale del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 122); analogamente anche ordinanza del Tribunale del 10 maggio 2004, Musée Grévin/Commissione (T-314/03 e T-378/03, EU:T:2004:139, punto 83).

¹⁰⁹ V. sentenza del Tribunale del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punti 73, 79 e segg.).

¹¹⁰ V. sentenze del Tribunale del 25 maggio 2004, Distilleria Palma/Commissione (T-154/01, EU:T:2004:154, punto 46), dell'11 dicembre 2013, EMA/Commissione (T-116/11, EU:T:2013:634, punto 275), e del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 120), nonché ordinanza del Tribunale del 15 febbraio 2016, InAccess Networks Integrated Systems/Commissione (T-82/15, non pubblicata, EU:T:2016:90, punto 60), e sentenza del Tribunale del 5 ottobre 2016, European Children's Fashion Association e Instituto de Economía Pública/EACEA (T-724/14, non pubblicata, EU:T:2016:600, punto 89).

¹¹¹ V. il riferimento alla sentenza della Corte del 20 maggio 2009, Guigard/Commissione (C-214/08 P, non pubblicata, EU:C:2009:330, punto 43), nell'ordinanza del Tribunale dell'8 febbraio 2010, Alisei/Commissione (T-481/08, EU:T:2010:32, punto 94), a sua volta citata nella sentenza del Tribunale del 27 settembre 2012, Applied Microengineering/Commissione (T-387/09, EU:T:2012:501, punto 40), sentenza fondamentale per tutta la giurisprudenza in questione.

146. Inoltre, la giurisprudenza del Tribunale, secondo la quale le istituzioni dell'Unione sarebbero soggette ai diritti fondamentali e ad altri obblighi ad esse imposti in quanto autorità pubbliche solo nell'ambito di atti unilaterali e non in ambito contrattuale, sembra essersi originariamente sviluppata a partire dalla considerazione che l'eccezione di inadempimento di tali obblighi nei ricorsi contrattuali sarebbe «inopérant», vale a dire inoperante, poiché tale inadempimento non potrebbe in ogni caso incidere sull'esistenza delle pretese contrattuali delle parti¹¹².

147. Ciò non è tuttavia corretto, in quanto l'inosservanza dei diritti fondamentali o di altri obblighi dell'amministrazione contraente in quanto autorità pubblica, non sono in alcun modo intrinsecamente inoperanti nell'ambito di ricorsi in materia contrattuale. Al contrario, come ha già affermato la Corte stessa, tali violazioni possono senz'altro ripercuotersi sui diritti contrattuali delle parti¹¹³. Inoltre, la giurisprudenza in materia di violazione dei diritti della difesa mostra che un addebito relativo ad una violazione del diritto non è generalmente irricevibile per il solo fatto che tale violazione non si riflette necessariamente nel dispositivo della sentenza¹¹⁴. Pertanto, la semplice constatazione di una violazione produce di per sé un effetto di riparazione del danno per la parte ricorrente e un effetto disciplinare per l'amministrazione¹¹⁵.

148. Infine, il parere del Tribunale secondo cui, ai sensi dell'articolo 272 TFUE, il giudice del contratto non potrebbe esaminare gli addebiti fondati sulla violazione dei diritti fondamentali dell'Unione e di altri obblighi imposti alle istituzioni dell'Unione in quanto autorità pubbliche non è compatibile con la ripartizione delle competenze giurisdizionali di cui agli articoli 263, 272 e 274 TFUE.

149. Pertanto, secondo la Corte, in presenza di un contratto tra la parte ricorrente e un'istituzione dell'Unione, gli atti dell'Unione possono essere qualificati come atti impugnabili con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE solo in casi eccezionali, poiché diversamente i giudici dell'Unione rischierebbero di svuotare di significato l'articolo 272 TFUE e, nel caso in cui il contratto non contenesse una clausola compromissoria, di estendere la loro competenza giurisdizionale oltre i limiti delineati dall'articolo 274 TFUE¹¹⁶. Pertanto, come già illustrato in precedenza, solo le decisioni di compensazione, le decisioni che costituiscono titolo esecutivo e gli atti i cui effetti si producono completamente al di fuori del rapporto contrattuale sono qualificati come atti impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE¹¹⁷.

112 V. sentenza fondamentale del Tribunale del 3 giugno 2009, Commissione/Burie Onderzoek en Advies (T-179/06, non pubblicata, EU:T:2009:171, punti da 116 a 118), e su questa base, ordinanza del Tribunale dell'8 febbraio 2010, Alisei/Commissione (T-481/08, EU:T:2010:32, punto 95), e sentenze del Tribunale del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punto 90), del 13 giugno 2012, Insula/Commissione (T-246/09, non pubblicata, EU:T:2012:287, punto 274), dell'11 dicembre 2013, EMA/Commissione (T-116/11, EU:T:2013:634, punti 245, 252 e 253), del 12 luglio 2016, Commissione/Thales développement et coopération (T-326/13, non pubblicata, EU:T:2016:403, punti 73 e 74), del 22 gennaio 2019, EKETA/Commissione (T-166/17, non pubblicata, EU:T:2019:26, punto 51, ricorso pendente nella causa C-273/19 P), e del 20 maggio 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, non pubblicata, EU:T:2019:345, punti da 66 a 74). Il fatto che, a quanto risulta, la Corte stessa abbia utilizzato argomenti simili in due cause (sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 104, e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 76) non dovrebbe impedirle di prendere ora le distanze da questa posizione.

113 V. sentenza del 19 giugno 2014, Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punti da 95 a 109), nonché le mie conclusioni nella causa Commune de Millau e SEMEA/Commissione (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, paragrafi da 84 a 91) (sebbene, da un punto di vista formale, l'argomento in questione sia stato esaminato nell'ambito di una causa avente ad oggetto la responsabilità extracontrattuale, si trattava tuttavia, in definitiva, di pretese contrattuali); analogamente, v. anche sentenza del Tribunale del 17 giugno 2010, CEVA/Commissione (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, punto 91).

114 V. sentenza del 14 giugno 2018, Makhoul/Consiglio (C-458/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:441, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

115 V., in tal senso, sentenze del 18 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punti da 67 a 73), e del 6 marzo 1979, Simmenthal/Commissione (92/78, EU:C:1979:53, punto 32), nonché sentenza del Tribunale del 23 maggio 2014, European Dynamics Luxembourg/BCE (T-553/11, non pubblicata, EU:T:2014:275, punto 95).

116 V. sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 19).

117 V. supra, paragrafi 97 e 98 delle presenti conclusioni.

150. Come ha osservato l'avvocato generale Cruz Villalón nelle sue conclusioni nella causa *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione*, la definizione dell'atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE è quindi più restrittiva in un contesto contrattuale che in un altro contesto. Questo perché in un contesto contrattuale non è sufficiente, ai fini dell'impugnabilità, che un atto produca effetti giuridici vincolanti nei confronti del destinatario¹¹⁸. Pertanto, ad esempio, le note di addebito con le quali a un contraente viene chiesto di pagare un credito e che stabiliscono una data di scadenza a partire dalla quale maturano gli interessi di mora¹¹⁹, le relazioni di audit che individuano irregolarità nell'utilizzo delle sovvenzioni e i crediti che ne derivano¹²⁰, o le decisioni di risolvere il contratto unilateralmente¹²¹ non costituiscono, in ambito contrattuale, atti suscettibili di ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE¹²².

151. Ciò sembra certamente giustificato nei limiti in cui il contraente può presentare ricorso in ambito contrattuale dinanzi al competente giudice del contratto avverso gli atti relativi ai contratti che non sono qualificati come atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Tuttavia, questa «eccezione di ricorso parallelo»¹²³ funziona solo se il ricorso è effettivo. Ciò significa che il giudice del contratto deve essere competente ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti alla controversia di cui è investito¹²⁴.

152. Questa opinione è stata confermata implicitamente anche dalla risposta della Commissione a una domanda posta dalla Corte all'udienza del presente procedimento di impugnazione. Alla questione di come verificare il rispetto dei diritti fondamentali, nell'ambito di ricorsi contrattuali, qualora il Tribunale abbia ritenuto irricevibili gli addebiti fondati su tali diritti, la Commissione ha risposto che tali addebiti potrebbero effettivamente essere esaminati nell'ambito di un ricorso di annullamento. Tuttavia, ciò significherebbe che, per offrire ai contraenti un rimedio efficace, sarebbe necessario qualificare come atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE non solo le decisioni della Commissione che costituiscono titolo esecutivo, ma anche tutti gli atti delle istituzioni dell'Unione nei confronti dei loro contraenti. Tale conclusione sarebbe tuttavia del tutto incompatibile con la giurisprudenza della Corte, secondo la quale gli atti delle istituzioni dell'Unione in ambito contrattuale non possono essere qualificati come impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE, ad eccezione delle decisioni che costituiscono titolo esecutivo¹²⁵.

118 V. in proposito conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, paragrafi da 46 a 60) unitamente alla sentenza del 9 settembre 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 20).

119 V. sentenza del 9 settembre 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punti da 23 a 25), ordinanza del 29 settembre 2016, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Commissione* (C-102/14 P, non pubblicata, EU:C:2016:737, punti da 56 a 61), e sentenza del 28 febbraio 2019, *Alfamicro/Commissione* (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punti da 50 a 52 e 58).

120 V. sentenze del Tribunale dell'8 febbraio 2010, *Alisei/Commissione* (T-481/08, EU:T:2010:32, punti da 51 a 55), del 14 giugno 2012, *Technion und Technion Research & Development Foundation/Commissione* (T-546/11, non pubblicata, EU:T:2012:303, punti 49 e 50), e del 15 febbraio 2016, *InAccess Networks Integrated Systems/Commissione* (T-82/15, non pubblicata, EU:T:2016:90, punti da 41 a 46).

121 V. sentenza del Tribunale del 10 aprile 2013, *GRP Security/Corte dei conti* (T-87/11, non pubblicata, EU:T:2013:161, punto 30).

122 D'altro canto, in un contesto extracontrattuale, le note di addebito, ad esempio, sono facilmente qualificabili come atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, v. supra la giurisprudenza citata alla nota 26 delle presenti conclusioni, nonché sentenza del Tribunale del 18 ottobre 2018, *Terna/Commissione* (T-387/16, EU:T:2018:699, paragrafi da 28 a 36, ricorso pendente nella causa C-812/18 P); v., in senso analogo, con riferimento a una fattura, ordinanza del Tribunale dell'8 marzo 2012, *Octapharma Pharmazeutika/EMA* (T-573/10, non pubblicata, EU:T:2012:114, punti 36 e 37).

123 Per quanto riguarda la nozione di «eccezione di ricorso parallelo», v. le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, paragrafo 4 e note 4 e 48).

124 Su tale requisito v. supra, nota 137 delle presenti conclusioni.

125 V. supra, paragrafo 149 delle presenti conclusioni.

153. Pertanto, oltre al contratto e alle disposizioni del diritto dell'Unione e del diritto interno derivato specificamente applicabili ai contratti, il giudice competente a conoscere dei contratti deve altresì essere in grado di esaminare tutti gli addebiti fondati sulla violazione, da parte delle istituzioni dell'Unione, dei diritti fondamentali dell'Unione o di altri obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubbliche¹²⁶.

154. Ciò è tanto più vero in quanto gli atti in questione, quali l'audit dei conti dei contraenti, la sospensione unilaterale dei pagamenti, la risoluzione unilaterale del contratto o la fissazione unilaterale degli importi da rimborsare mediante note di addebito con messa in mora contenente l'indicazione della data di scadenza, sebbene classificati come contrattuali con riferimento al ricorso, spesso corrispondono all'esercizio di poteri unilaterali delle istituzioni dell'Unione previsti da disposizioni giuridiche o da clausole contrattuali tipo non negoziabili individualmente¹²⁷.

155. Ciò spiega, inoltre, perché i contraenti delle istituzioni dell'Unione spesso caratterizzano intuitivamente i ricorsi proposti avverso tali azioni come ricorsi di annullamento. Conformemente alla soluzione qui difesa, un tale ricorso non può in nessun caso essere dichiarato irricevibile per il fatto che il ricorrente lamenta che l'istituzione in questione ha violato diritti fondamentali o altri obblighi di un'autorità pubblica imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubblica, o fa valere altri addebiti che la precedente giurisprudenza del Tribunale¹²⁸, definisce come «caratteristici di un ricorso di annullamento»¹²⁹.

c) Conclusione intermedia

156. Da quanto precede consegue che l'esercizio da parte della Commissione del potere di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo a fini di recupero di crediti contrattuali non è contrario al principio della tutela del legittimo affidamento quando, come nel caso di specie, il contraente è stato informato nel contratto dell'esistenza di tale possibilità.

157. D'altro canto, è contrario al diritto del contraente della Commissione ad un ricorso effettivo il fatto che, per ottenere un esame completo della legittimità di una decisione che costituisce titolo esecutivo, quest'ultimo debba proporre avverso tale decisione, sia un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, sia un ricorso contrattuale ai sensi dell'articolo 272 TFUE.

158. Analogamente, è contrario al diritto a un ricorso effettivo il fatto che il contraente non possa, nell'ambito di un ricorso contrattuale ai sensi dell'articolo 272 TFUE, contestare all'istituzione dell'Unione contraente la violazione dei diritti fondamentali dell'Unione e di altri obblighi ad essa imposti dal diritto dell'Unione in quanto autorità pubblica.

¹²⁶ Il fatto che il competente giudice del contratto possa essere un giudice nazionale non osta a quanto sopra poiché i giudici nazionali possono, per loro stessa natura, pronunciarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e sottoporre al giudice dell'Unione, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, le relative questioni.

¹²⁷ Si vedano, su questo punto, gli argomenti delle ricorrenti nelle sentenze del Tribunale dell'11 dicembre 2013, EMA/Commissione (T-116/11, EU:T:2013:634, punti da 246 a 249), e del 28 febbraio 2019, Ateknea Solutions Catalonia/Commissione (T-69/16, non pubblicata, EU:T:2019:121, punto 124), nonché le disposizioni delle pertinenti convenzioni di sovvenzione di cui alla fattispecie, riportate supra al paragrafo 13 delle presenti conclusioni.

¹²⁸ Cfr. supra, paragrafo 118 delle presenti conclusioni.

¹²⁹ In questo senso, tuttavia, v. tra l'altro, le ordinanze del Tribunale del 31 agosto 2011, IEM/Commissione (T-435/10, non pubblicata, EU:T:2011:410, punti da 37 a 46), e del 15 febbraio 2016, InAccess Networks Integrated Systems/Commissione (T-82/15, non pubblicata, EU:T:2016:90, punti da 51 a 63).

3. Conclusioni sul secondo motivo

159. In conclusione, va pertanto rilevato che il secondo motivo è parzialmente fondato: il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare, ai punti 70 e 71 della sentenza impugnata, che, in un ricorso proposto sulla base dell'articolo 263 TFUE contro una decisione che costituisce titolo esecutivo, possono essere esaminati unicamente i motivi e gli argomenti diretti a contestare la legittimità della decisione impugnata alla luce dei trattati dell'UE e di ogni regola di diritto relativa alla sua applicazione, quindi del diritto dell'Unione, mentre nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 272 TFUE, possono essere esaminati solo i motivi e gli argomenti relativi alle violazioni delle convenzioni di sovvenzione o del diritto nazionale ad esse applicabile.

B. Sul primo motivo

160. Con il primo motivo, la ADR sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto fondando la sua sentenza su un'interpretazione eccessivamente rigorosa e quindi sproporzionata del principio secondo cui l'Unione può sovvenzionare solo i costi effettivamente sostenuti¹³⁰.

161. Infatti, il Tribunale non avrebbe tenuto sufficientemente conto del fatto che la ADR ha realizzato i progetti sovvenzionati con buoni risultati. Ciò sarebbe in contraddizione con l'intenzione espressa dalla Commissione e dal Parlamento europeo di facilitare in futuro la vita dei beneficiari delle sovvenzioni, concentrandosi più sui risultati ottenuti che sulla giustificazione dei costi sostenuti.

162. Siffatto argomento non può essere accolto.

163. In primo luogo, va osservato che la ADR, nel suo ricorso, non rimette in discussione le constatazioni di fatto in base alle quali il Tribunale ha respinto gli argomenti relativi all'inammissibilità di taluni costi. Inoltre, tali valutazioni fattuali sfuggono in ogni caso al controllo della Corte in sede d'impugnazione, salvo il caso di snaturamento degli elementi di prova presentati al Tribunale ovvero quando l'inesattezza materiale degli accertamenti del Tribunale risulti dai documenti inseriti nel fascicolo¹³¹, circostanze che non si sono verificate nella fattispecie.

164. Si tratta quindi solo di stabilire se, nonostante i fatti in base ai quali ha confermato l'inammissibilità dei costi contestati, il Tribunale avrebbe dovuto considerare tali costi ammissibili, in quanto non viene contestato che la ADR abbia realizzato l'azione sovvenzionata con buoni risultati.

165. Tale questione deve essere risolta in senso negativo. Questo perché, come sottolineato dalla Corte, il principio secondo cui, nell'ambito delle sovvenzioni, l'Unione può sovvenzionare esclusivamente i costi effettivamente sostenuti, significa che la corretta esecuzione dell'azione sovvenzionata nel frattempo non incide sull'obbligo del beneficiario di giustificare l'utilizzo delle somme concesse¹³². Pertanto, se i costi dichiarati dal beneficiario non sono verificabili, la Commissione non ha altra scelta se non quella di recuperare la sovvenzione fino a concorrenza degli importi non giustificati. La Commissione non può quindi esimersi dall'effettuare tale recupero sulla base di considerazioni di proporzionalità¹³³.

¹³⁰ V., su questo principio, sentenze del 19 gennaio 2006, Comunità montana della Valnerina/Commissione (C-240/03 P, EU:C:2006:44, punti 69, 76, 78, 86 e 97); del 28 febbraio 2013, Portogallo/Commissione (C-246/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:118, punto 102), e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punti da 65 a 68); v., oltre al punto 93 della sentenza impugnata, anche sentenze del Tribunale del 22 maggio 2007, Commissione/IIC (T-500/04, EU:T:2007:146, punto 94), e del 24 ottobre 2014, Technische Universität Dresden/Commissione (T-29/11, EU:T:2014:912, punto 71).

¹³¹ V ordinanza del 30 gennaio 2019, Verein Deutsche Sprache/Commissione (C-440/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:77, punto 9 e giurisprudenza ivi citata).

¹³² Sentenze del 19 gennaio 2006, Comunità montana della Valnerina/Commissione (C-240/03 P, EU:C:2006:44, punto 78), e del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punto 68).

¹³³ V., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2019, Alfamicro/Commissione (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punti da 65 a 70).

166. Nel caso di specie, il Tribunale ha ritenuto che le spese relative a due periti fossero state giustamente dichiarate inammissibili in quanto uno dei periti aveva manifestamente lavorato nell'ambito di un altro progetto in un giorno con riferimento al quale la ADR aveva calcolato i costi per uno dei progetti interessati nella fattispecie. Alla luce di tale indicatore concreto del fatto che l'imputazione dei costi in questione non rifletteva la realtà, la ADR non aveva fornito gli elementi di prova richiesti per dimostrare che si trattava di un errore isolato. Piuttosto, le riserve espresse dai revisori contabili erano state suffragate da altri elementi, come i ritardi nei pagamenti e la mancanza di elementi di prova¹³⁴. Infine, tutti gli altri argomenti addotti da ADR contro le relazioni di revisione contabile non hanno messo in discussione i risultati di tali relazioni¹³⁵.

167. Il Tribunale è poi giunto alla conclusione che l'efficace esecuzione dell'azione in questione con buoni risultati, invocata dalla ADR, non era sufficiente per riconoscere i costi in questione come ammissibili fino a quando non fossero state soddisfatte anche le altre condizioni di ammissibilità¹³⁶.

168. In queste considerazioni non si ravvisa alcun errore di diritto. In particolare, non si può contestare al Tribunale di avere interpretato in modo troppo restrittivo il principio secondo cui l'Unione può sovvenzionare unicamente le spese effettivamente sostenute. Piuttosto, il Tribunale ha applicato correttamente la giurisprudenza della Corte secondo la quale, in mancanza di documenti giustificativi delle spese sostenute, la prova che un progetto è stato realizzato non è sufficiente a giustificare la concessione di una sovvenzione specifica.

169. In tali circostanze, non è necessario esaminare la distinzione operata dalla Commissione tra sovvenzioni destinate a consentire al beneficiario di svolgere un'attività di importanza strategica per l'Unione e appalti pubblici che comportano la prestazione di un servizio a pagamento, la cui pertinenza nella fattispecie è messa in discussione dalla ADR. Analogamente, non è necessario esaminare la questione controversa tra le parti circa la misura in cui i risultati del progetto realizzato sono stati infine utilizzati e sfruttati dalla Commissione o dalla ADR stessa.

170. Infine, il fatto che la Commissione e il Parlamento, in preparazione del nuovo regolamento finanziario n. 2018/1046¹³⁷, abbiano espresso l'intenzione di rendere i pagamenti nel settore delle sovvenzioni maggiormente concentrati sui risultati¹³⁸, e che tali sforzi si riflettano ormai effettivamente nelle disposizioni del regolamento n. 2018/1046¹³⁹, non modifica il risultato di cui sopra. Questo perché è pacifico che tali disposizioni non sono ancora applicabili nel caso di specie.

171. Da quanto precede consegue che il primo motivo di impugnazione deve essere respinto.

C. Sugli effetti della fondatezza del secondo motivo sulla validità della sentenza impugnata

172. Secondo la giurisprudenza della Corte, un errore di diritto del Tribunale non invalida la sentenza impugnata se il dispositivo della sentenza appare fondato per altri motivi di diritto¹⁴⁰.

¹³⁴ V. punti da 97 a 115 della sentenza impugnata relativi al terzo motivo sollevato in primo grado.

¹³⁵ V. punti da 117 a 155 della sentenza impugnata relativi al quarto motivo sollevato in primo grado.

¹³⁶ Punti 107, 108 e 111, nonché punti 156 e 157 della sentenza impugnata.

¹³⁷ V. supra, nota 5 delle presenti conclusioni.

¹³⁸ V. proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, del 14 settembre 2016, COM(2016) 605 final, 2016/0282 (COD), in particolare pagg. 3, 4 e 31 (qui considerando 57), e Relazione della commissione per il bilancio e della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo dell'8 giugno 2017, 2016/0282A (COD), scaricabile all'indirizzo <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1492977&l=fr&t=E>.

¹³⁹ V., in particolare, il considerando 56, nonché gli articoli 33, 125 e 181 del regolamento n. 2018/1046.

¹⁴⁰ V. sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti da 47 a 49), del 29 marzo 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissione (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punto 136), e del 7 giugno 2018, Ori Martin/Corte di giustizia dell'Unione europea (C-463/17 P, EU:C:2018:411, punto 24).

173. È questo il caso nella fattispecie. Nella sentenza impugnata, lo stesso Tribunale ha esposto i motivi che, nonostante l'errore di diritto sopra evidenziato¹⁴¹, sostengono il dispositivo della sentenza.

174. Il Tribunale ha quindi certamente commesso un errore di diritto suddividendo i motivi e gli argomenti dedotti dalla ADR ai punti da 71 a 80 della sentenza impugnata in «motivi contrattuali», rientranti nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 272 TFUE, e «motivi di annullamento», rientranti nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Analogamente, il Tribunale ha suddiviso l'esame successivo di tali motivi e argomenti in un esame ai sensi dell'articolo 272 TFUE, in cui ha esaminato solo i «motivi contrattuali» (punti da 81 a 188 della sentenza impugnata) e un esame ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in cui ha analizzato solo i «motivi di annullamento» (punti da 189 a 218 della sentenza impugnata).

175. Tuttavia, nell'ambito di tali esami formalmente distinti, il Tribunale ha nondimeno valutato tutti i motivi e gli argomenti dedotti dalla ADR e ne ha esaminato il merito. Ciò è tanto più vero in quanto, al punto 75 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che il primo addebito della ADR, nell'ambito del secondo motivo, secondo cui la Commissione avrebbe irragionevolmente ritardato la comunicazione alla ADR delle relazioni finali di audit, violando così il principio di buona amministrazione e i diritti della difesa della ADR¹⁴², fosse stato sollevato a sostegno dei capi delle conclusioni della ADR sia ai sensi dell'articolo 272 TFUE, sia ai sensi dell'articolo 263 dello stesso.

176. Successivamente, il Tribunale ha esaminato in primo luogo l'addebito di cui ai punti da 172 a 184 della sentenza impugnata, nell'ambito della valutazione del ricorso ai sensi dell'articolo 272 TFUE. Esso ha quindi nuovamente esaminato gli argomenti della ADR ai punti da 215 a 218 della sentenza impugnata, nell'ambito della valutazione del ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

177. Di conseguenza, da un punto di vista strutturale, il Tribunale ha effettivamente basato il suo esame su una rigorosa distinzione tra motivi di annullamento e motivi contrattuali, commettendo così un errore di diritto. Tuttavia, nel caso di specie, tale distinzione non ha avuto, in definitiva, alcuna conseguenza sulla ricevibilità degli addebiti della ADR e sul loro esame nel merito.

178. Peraltro, la ADR non ha dimostrato, né ha sostenuto, che l'esame distinto dei suoi argomenti nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 272 TFUE, da un lato, e di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, dall'altro, abbia effettivamente condotto ad una valutazione incompleta da parte del Tribunale degli argomenti da essa sollevati in primo grado nella presente causa.

179. Inoltre, come dimostra l'esame del primo motivo, la ADR non ha impugnato, quantomeno con successo, le conclusioni del Tribunale in merito alla fondatezza dei motivi e degli addebiti nella causa, ad eccezione di quelli oggetto del secondo motivo¹⁴³.

180. Di conseguenza, l'errore di diritto sopra rilevato¹⁴⁴ non ha inciso sul dispositivo della sentenza impugnata. Il secondo motivo, benché fondato, non può pertanto comportare l'annullamento di tale sentenza.

VI. Spese

181. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese.

¹⁴¹ V. supra, paragrafo 159 delle presenti conclusioni.

¹⁴² Sulla sequenza cronologica, v. supra paragrafo 16 delle presenti conclusioni.

¹⁴³ V. supra, paragrafo 171 delle presenti conclusioni.

¹⁴⁴ V. supra, paragrafo 159 delle presenti conclusioni.

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

183. Nel caso di specie, è vero che la Commissione risulta vittoriosa nella misura in cui il ricorso deve essere respinto in quanto, come appena esposto, nonostante l'errore di diritto riscontrato, il dispositivo della sentenza impugnata appare fondato per altri motivi di diritto.

184. Tuttavia, il secondo motivo, che costituisce la parte principale dell'impugnazione, si è dimostrato fondato proprio a causa dello stesso errore di diritto.

185. Alla luce di tali circostanze, appare giustificato decidere che la ADR supporterà due terzi delle proprie spese e due terzi delle spese sostenute dalla Commissione e che la Commissione supporterà un terzo delle proprie spese e un terzo delle spese sostenute dalla ADR.

VII. Conclusione

186. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1. L'impugnazione è respinta.
2. La ADR Center SpA supporterà due terzi delle proprie spese e due terzi delle spese della Commissione europea.
3. La Commissione europea supporterà un terzo delle proprie spese e un terzo delle spese sostenute dalla ADR Center SpA.