

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

16 settembre 1999 *

Nella causa T-182/96,

Partex — Companhia Portuguesa de Serviços, SA, società di diritto portoghese, con sede in Lisbona, rappresentata da gli avv.ti Rui Chancerelle de Machete, Pedro Machete e Miguel Pena Machete, del foro di Lisbona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Louis Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria Teresa Figueira e dal signor Knut Simonsson, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la decisione della Commissione 14 agosto 1996, C(96) 1184, che ha ridotto il contributo del Fondo sociale europeo concesso nell'ambito del progetto n. 880412/P3,

* Lingua processuale: il portoghese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dai signori M. Jaeger, presidente, K. Lenaerts e J. Azizi, giudici,
cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 dicembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Quadro giuridico

1 Il primo comma dell'art. 124 del Trattato CE (divenuto art. 147 CE) attribuisce alla Commissione l'amministrazione del Fondo sociale europeo (in prosieguo: l'«FSE»).

2 La decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GUL 289, pag. 38; in prosieguo: la «decisione 83/516»), all'art. 1, n. 2, lett. a), prevede che l'FSE partecipa al finanziamento di azioni di formazione ed orientamento professionali.

- 3 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, di tale decisione, gli Stati membri interessati garantiscono il buon esito delle azioni.
- 4 Il regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, concernente l'applicazione della decisione 83/516 (GU L 289, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2950/83»), dispone, all'art. 5, n. 1, che l'approvazione da parte del Fondo sociale europeo di una domanda di finanziamento comporta il versamento di un anticipo del 50% del contributo alla data prevista per l'inizio dell'azione di formazione.
- 5 L'art. 5, n. 4, di tale regolamento dispone, da una parte, che le domande di pagamento del saldo contengono una relazione particolareggiata sul contenuto, i risultati e gli aspetti finanziari dell'azione considerata e, d'altra parte, che lo Stato membro certifica l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento.
- 6 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, dello stesso regolamento, qualora il contributo dell'FSE non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni.
- 7 A norma dell'art. 6, n. 2, le somme versate che non sono state utilizzate alle condizioni fissate dalla decisione di approvazione vengono recuperate.

- 8 L'art. 7, n. 1, dispone che la Commissione, salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri, può effettuare verifiche in loco.
- 9 La decisione della Commissione 22 dicembre 1983, 83/673/CEE, relativa alla gestione dell'FSE (GU L 377, pag. 1; in prosieguo: la «decisione 83/673»), dispone all'art. 6 che le domande di pagamento del saldo da parte degli Stati membri devono pervenire alla Commissione entro dieci mesi dalla data della fine delle azioni. Vi si precisa che è escluso il pagamento del contributo per il quale la domanda è presentata dopo lo scadere di tale termine.

Fatti all'origine della controversia

A — Fatti all'origine della decisione impugnata

- 10 Nel 1987, la ricorrente, Partex — Companhia Portuguesa de Serviços, SA (in prosieguo: la «Partex»), ha presentato, per conto delle società Pirites Alentejanas SA (in prosieguo: la «Pirites Alentejanas»), Tintas Robbialac SA (in prosieguo: la «Tintas Robbialac») e Sapec — Produits et engrais chimiques du Portugal SA (in prosieguo: la «Sapec»), domande di contributi finanziari dell'FSE per la realizzazione di azioni di formazione tecnico-professionale legate alla ristrutturazione di tali imprese.
- 11 Il 20 ottobre 1987 il Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Dipartimento per gli affari del Fondo sociale europeo, che dipende dal ministero del Lavoro e della Previdenza sociale portoghese, in prosieguo: il «DAFSE»)

presentava all'FSE, a nome della Repubblica portoghese e per conto della ricorrente, una domanda di contributi finanziari per l'esercizio 1988, per finanziare una azione di formazione professionale per le imprese Pirites Alentejanas, Tintas Robbialac e Sapec (pratica n. 880412/P3).

- 12 Con decisione 29 aprile 1988, C (88) 831, la convenuta concedeva alla ricorrente, per le imprese citate, un contributo di un ammontare complessivo di 146 321 461 ESC, destinati alla formazione di 416 persone.

- 13 In data imprecisata, la ricorrente riceveva, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2950/83, un anticipo di 73 160 730 ESC.

- 14 Dopo aver realizzato l'azione di formazione, che si è sviluppata su un periodo di sette mesi tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1988, la ricorrente presentava, il 30 aprile 1989, al DAFSE, una domanda di pagamento del saldo del contributo.

- 15 Con lettera 13 ottobre 1989, il DAFSE invitava la ricorrente a modificare la sua domanda del 30 aprile. Nella sua domanda modificata del 23 ottobre 1989, la ricorrente indicava che il costo totale dell'azione di formazione era stato di 130 350 556 ESC, di cui 64 523 525 ESC come contributo dell'FSE.

- 16 Il 30 ottobre 1989, le autorità portoghesi presentavano, presso la Commissione, una domanda di pagamento del saldo del contributo, datata 28 ottobre 1989, per un ammontare di 8 637 205 ESC.

- 17 Dal momento che il primo anticipo ammontava a 73 160 730 ESC (v. supra, punto 13), il DAFSE, il 12 febbraio 1990, modificava tale domanda, nel senso che occorreva rimborsare la Commissione della somma di 8 637 205 ESC, corrispondente alla differenza tra l'anticipo versato alla ricorrente e la parte del costo totale dell'azione di formazione a carico dell'FSE, come indicato nella domanda modificata di pagamento del saldo presentata dalla ricorrente (v. supra, punto 15) (73 160 730 ESC - 64 523 525 ESC).
- 18 Il 24 giugno 1991, il DAFSE ha raccolto informazioni complementari riguardanti il fascicolo in esame per rianalizzarlo.
- 19 Con lettere del DAFSE 30 gennaio 1995, n. 1107, e 10 febbraio 1995, nn. 1941 e 1966, riguardanti rispettivamente la Pirites Alentejanas, la Tintas Robbialac e la Sapec, la ricorrente è stata informata delle proposte di decisioni di certificazione inviate dal DAFSE alla Commissione relativamente a ciascuna di tali imprese. Essa è stata anche invitata a presentare le sue osservazioni su tali proposte di decisioni di certificazione.
- 20 A tali lettere erano allegati documenti ricapitolativi contenenti tabelle che indicavano le spese che potevano e quelle che non potevano essere ammesse al finanziamento, accompagnate da un inserto che descriveva i criteri alla luce dei quali i fascicoli del 1988 nei quali compariva la ricorrente erano stati riesaminati (in prosieguo: i «criteri di riesame»).

21 Tali criteri erano così descritti:

«Dall'analisi dei documenti presentati dalla Partex a proposito delle fatture emesse nel 1988 e dei costi ad esse relativi, si conclude ciò che segue:

— le spese relative alle strutture, per loro natura, non possono essere accettate come costi di formazione;

— le somme relative alle spese che possono essere considerate come spese di formazione non sembrano ragionevoli visto il tipo di aiuto apportato nell'ambito dei corsi».

22 In allegato alle proposte di decisioni di certificazione relative alla Tintas Robbialac e alla Sapec figuravano, inoltre, rapporti relativi a controlli finanziari svolti dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito.

23 Con lettere 15 e 24 febbraio 1995, la ricorrente presentava le sue osservazioni su tali proposte di decisioni di certificazione. La Pirites Alentejanas e la Tintas Robbialac presentavano anch'esse osservazioni, rispettivamente con lettere 16 e 27 febbraio 1995.

24 A seguito delle osservazioni della Pirites Alentejanas, il DAFSE riesaminava il fascicolo. Con lettera informativa 17 marzo 1995, n. 615/DSAFEP/95, fissava la somma ammissibile, che era di importo superiore a quello derivante dalla

proposta di decisioni di certificazione relativa alla pratica Pirites Alentajanas. In allegato si trovava una tabella modificata, nonché la posizione del DAFSE sulle osservazioni in questione.

- 25 Il 27 marzo 1995, il DAFSE adottava, riguardo rispettivamente alla Pirites Alentajanas, alla Tintas Robbialac e alla Sapec, decisioni che certificavano la domanda di pagamento del saldo e ordinavano il rimborso di talune somme.
- 26 Ad ognuna di tali decisioni era allegata una lettera informativa. Quelle relative alle pratiche Tintas Robbialac e Sapec confermavano le proposte di decisioni di certificazione (rispettivamente, n. 1233/DSJ/DSAFEP, punto 20, e n. 1218/DSJ/DSAFEP, punto 16), mentre quella relativa alla pratica Pirites Alentejanas indicava che, dopo l'esame delle osservazioni presentate da tale società (v. supra, punto 23), la somma dichiarata non ammissibile nella proposta di decisione doveva essere ridotta (n. 1212/DSJ/DSAFEP, punto 17).
- 27 Tali lettere d'informazione indicavano anche che il DAFSE poteva valutare il carattere ragionevole delle spese in funzione della loro assoluta necessità, del loro importo, dei prezzi praticati sul mercato, e dell'obbligo dei beneficiari di gestire gli aiuti dell'FSE e dello Stato portoghese come se si trattasse del loro proprio denaro (n. 1218/DSJ/DSAFEP/95 riguardante la Sapec, punti 18 e 19; n. 1233/DSJ/DSAFEP/95 riguardante la Tintas Robbialac, punti 22 e 23; n. 1212/DSJ/DSAFEP/95 riguardante la Pirites Alentejanas, punti 19 e 20), potendo una spesa eccessiva dar luogo a riduzione (n. 1218, punto 46, n. 1233, punto 50, n. 1212, punto 47).

- 28 Infine, esse precisavano di trovare il loro fondamento sui motivi esposti nei documenti indirizzati precedentemente alla ricorrente, in particolare nelle lettere del DAFSE nn. 1107, 1941 e 1966 (v. supra, punto 19).
- 29 La ricorrente attaccava tali decisioni dinanzi al Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa. Quest'ultimo sospendeva l'esecuzione degli ordini di rimborso.
- 30 Con lettera n. 4085 del 30 marzo 1995, il DAFSE informava la Commissione che, a seguito di controlli finanziari, il costo complessivo delle azioni di formazione ammontava in realtà a 100 591 892 ESC, di cui 49 792 986 ESC a titolo di contributo dell'FSE.
- 31 Con tre lettere 19 giugno 1995, il DAFSE informava la ricorrente che, fatta salva la decisione finale della Commissione sulla domanda di pagamento del saldo, l'ammontare certificato delle spese, dopo riesame del fascicolo, era di 11 746 270 ESC per quanto riguarda la pratica Pirites Alentejanas, di 10 349 849 ESC per quanto riguarda la pratica Tintas Robbialac e di 27 696 868 ESC riguardo alla pratica Sapec.
- 32 Con lettera 22 agosto 1995, n. 9600, il DAFSE indicava all'FSE che le correzioni apportate alle somme calcolate nell'ambito dell'azione e determinate da documenti provenienti dalla Partex erano state effettuate secondo i criteri definiti dal gruppo di lavoro incaricato del precedente fondo il 23 settembre 1994.

- 33 Con lettere 27 febbraio 1996, nn. 2567 e 2569, e 1° marzo 1996, n. 2837, il DAFSE informava la ricorrente che la Commissione aveva approvato la certificazione della domanda di pagamento del saldo per la somma indicata nelle lettere 19 giugno 1995.
- 34 Con lettera 22 marzo 1996 e fax 11 aprile 1996, la ricorrente domandava chiarimenti al DAFSE, nonché una copia della decisione della Commissione.
- 35 La ricorrente presentava in seguito un ricorso d'annullamento dinanzi al Tribunale contro la decisione della Commissione che approvava la certificazione della domanda di pagamento del saldo del DAFSE (v. supra, punto 33), registrato con il numero T-58/96. Nel suo controricorso, la convenuta ha riconosciuto che la sua decisione non soddisfaceva alle esigenze di motivazione come precisate al punto 27 della sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, causa T-85/94 (122), Commissione/Branco (Racc. pag. II-2993). Per tale ragione, essa la ritirava. Di conseguenza, il presidente della Quinta Sezione del Tribunale cancellava la causa dal registro e, con ordinanza 3 giugno 1997, condannava la convenuta alle spese.

B — *La decisione impugnata*

- 36 Il 14 agosto 1996, la convenuta adottava la decisione C (96) 1184, che riduce il contributo dell'FSE accordato alla Partex, conformemente alla decisione 29 aprile 1988, C (88) 831, adottata nell'ambito del progetto n. 880412/P3 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

37 Tale decisione recita come segue:

«[...] considerando che il governo portoghese ha presentato alla Commissione, il 30 ottobre 1989, una domanda di pagamento del saldo pari a 8 637 205 ESC (da rimborsare alla Commissione) e ha certificato l'esattezza contabile e di fatto di tale domanda conformemente all'art. 5, n. 4, del regolamento [...] n. 2950/83;

considerando che, a seguito di diverse irregolarità accertate nell'esecuzione delle azioni finanziate [dall'FSE], lo Stato membro ha deciso, informatane la Commissione, di riesaminare un certo numero di fascicoli; che, nell'ambito di tali fascicoli, a seguito di nuova analisi della domanda di pagamento del saldo nel fascicolo 880412/P3 e a seguito di controllo contabile delle azioni realizzate dalle imprese "Tintas Robbialac SA" e "Saptec", una parte delle spese presentate non può essere accettata per le ragioni esposte nella lettera 30 marzo 1995, n. 4085, e negli allegati inviati dallo Stato membro;

considerando che lo Stato membro ha dato alle imprese interessate dalle azioni, Partex, Tintas Robbialac, Saptec e Pirites Alentejanas [...], l'occasione di presentare le loro osservazioni (lettere del DAFSE 30 gennaio 1995, n. 1107, e 10 febbraio 1995, nn. 1941 e 1966, indirizzate alla Partex, e 30 gennaio 1995, n. 1106, e 10 febbraio 1995, nn. 1940 e 1967, indirizzate alle altre imprese interessate); che solo le imprese Partex, Pirites Alentejanas e Tintas Robbialac hanno presentato le loro osservazioni (allegati alla lettera del DAFSE 10 maggio 1996, n. 5653);

considerando che, sul contributo complessivo approvato dalla Commissione nel fascicolo 880412P 3 e che ammontava a 146 321 461 ESC, la Partex non ha utilizzato la somma di 81 797 936 ESC; che, a seguito dell'analisi delle

osservazioni dello Stato membro e delle imprese Partex, Pirites Alentejanas e Tintas Robbialac, la Commissione ritiene che talune spese presentate dalla Partex non rispettano le condizioni fissate dalla decisione di approvazione, il contributo dovendo essere ulteriormente ridotto di 14 730 539 ESC; che, di conseguenza, il contributo dell'[FSE] deve essere fissato a 49 792 986 ESC, e ciò per le ragioni esposte:

- nei rapporti relativi al controllo finanziario svolto dalla O. Rego & A. Hipólito presso la Tintas Robbialac e la Sapec,

- nell'informazione n. 615/DSAFEP/95, relativa al riesame delle spese presentate dalla Pirites Alentejanas,

- nella lettera del DAFSE 30 marzo 1995, n. 4085, con gli allegati,

- nella lettera del DAFSE 22 agosto 1995, n. 9600, con gli allegati;

considerando che, in forza dell'art. 6, n. 2, del regolamento [...] n. 2950/83, le somme versate non utilizzate alle condizioni fissate dalla decisione di approvazione danno luogo a restituzione e che lo Stato membro interessato è responsabile in via subordinata del rimborso delle somme indebitamente versate;

considerando che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento [...] n. 2950/83, la somma di 73 160 730 ESC è stata versata come primo anticipo;

considerando che lo Stato membro ha rimborsato alla Commissione la somma di 8 637 205 ESC;

considerando che la somma di 14 730 539 ESC è da restituire,

adotta la seguente decisione:

Articolo 1

Il contributo dell'[FSE], di 146 321 461 ESC, concesso alla Partex [...] con decisione della Commissione 29 aprile 1988, C(88) 831, è ridotto a 49 792 986 ESC.

Articolo 2

La somma di 14 730 539 ESC dovrà essere rimborsata alla Commissione [...]»

Procedimento

- 38 Date tali circostanze la ricorrente, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 15 novembre 1996, ha presentato il presente ricorso.
- 39 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha aperto la fase orale senza disporre misure d'istruzione preventiva. Esso ha tuttavia posto talune questioni scritte alle parti, alle quali queste hanno risposto nel termine fissato.
- 40 Nel corso dell'udienza del 15 dicembre 1998, sono state sentite le difese delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale.

Conclusioni delle parti

- 41 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata, nella parte in cui prevede la riduzione del contributo inizialmente concesso e impone ad essa il rimborso alla Commissione della somma di 14 730 539 ESC;
 - condannare la Commissione alle spese.

42 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso infondato;

- condannare la ricorrente alle spese.

Nel merito

43 La ricorrente deduce quattro motivi relativi, in primo luogo, per quanto concerne la seconda certificazione effettuata dal DAFSE il 27 marzo 1995, alla violazione della normativa applicabile, in secondo luogo, alla violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), in terzo luogo, all'abuso del diritto, alla violazione dei diritti della difesa e dei principi di buona fede, di tutela del legittimo affidamento e di tutela dei diritti acquisiti e, in quarto luogo, allo sviamento di potere.

A — Sul primo motivo, relativo, per quanto concerne la seconda certificazione effettuata dal DAFSE, alla violazione della normativa applicabile

44 La ricorrente fa valere vizi che inficerebbero la seconda certificazione da parte del DAFSE, il 27 marzo 1995, sull'esattezza di fatto e contabile delle spese presentate

a sostegno della domanda di pagamento del saldo del contributo finanziario dell'FSE, per contestare la legittimità della decisione controversa adottata in base alla suddetta certificazione.

- 45 Tale primo motivo è composto di due parti, relative, rispettivamente, all'incompetenza *ratione temporis* del DAFSE e ad una violazione delle norme di ripartizione delle rispettive competenze degli Stati membri e della Commissione.

Sull'incompetenza ratione temporis del DAFSE

Argomenti delle parti

- 46 La ricorrente conclude sostenendo l'incompetenza *ratione temporis* del DAFSE per due ragioni. In primo luogo, il termine entro cui la certificazione contabile e di fatto deve essere effettuata sarebbe stato oltrepassato (prima censura). In secondo luogo, il DAFSE avrebbe ignorato la ripartizione temporale dei compiti rispettivi dello Stato membro interessato e della Commissione (seconda censura).

— Sulla prima censura, relativa alla tardività della seconda certificazione contabile e di fatto

- 47 Secondo l'art. 6, nn. 1 e 2, della decisione 83/673, la certificazione contabile e di fatto delle spese presentate nella domanda di pagamento di un contributo finanziario dell'FSE da parte del beneficiario dovrebbe aver luogo nel termine di

tre dici mesi dopo la fine delle azioni così finanziate. Nel caso di specie, la ricorrente avrebbe terminato l'azione finanziata alla fine del 1988. La seconda certificazione contabile e di fatto (v. supra, punto 26) sarebbe dunque stata effettuata oltre il termine fissato da tali disposizioni e sarebbe, di conseguenza, illegittima. Orbene, nonostante che la decisione impugnata si riferisca solo alla prima certificazione contabile e di fatto, essa incorporerebbe la motivazione della seconda.

- 48 La decisione impugnata essendo fondata su tale decisione illegittima del DAFSE, sarebbe anch'essa illegale.

— Sulla seconda censura, relativa all'inosservanza della ripartizione temporale dei compiti rispettivi dello Stato membro interessato e della Commissione

- 49 La ricorrente fa osservare che, il 30 ottobre 1989, il DAFSE ha certificato l'esattezza contabile e di fatto della domanda di pagamento del saldo che essa aveva presentato ai sensi dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83. Orbene, dopo la trasmissione di tale certificazione alla Commissione, la competenza del DAFSE e dello Stato membro si sarebbe esaurita. Infatti, la normativa applicabile, e più particolarmente il regolamento n. 2950/83, non permetterebbe al DAFSE, una volta trasmessa la certificazione alla Commissione, di procedere ancora, come nel caso di specie, di sua propria iniziativa, ad un «riesame» del fascicolo, modificando così la sua previa certificazione.
- 50 Nel caso di specie, il DAFSE avrebbe, di sua propria iniziativa, riesaminato il fascicolo e trasmesso alla Commissione una seconda certificazione contabile e di fatto della domanda di pagamento del saldo.

- 51 Adottando la decisione impugnata sulla base di tale seconda certificazione, la convenuta avrebbe violato la normativa applicabile.
- 52 La convenuta ribatte sottolineando che l'obbligo di certificazione dello Stato membro deve essere valutato, in primo luogo, alla luce dell'interesse ad evitare le irregolarità nell'uso del contributo del FSE e, in secondo luogo, della responsabilità sussidiaria dello Stato membro per il pagamento di un contributo utilizzato in modo irregolare (art. 6, n. 2, del regolamento n. 2950/83).

Giudizio del Tribunale

- 53 Nel momento in cui conferma l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento del saldo, lo Stato membro si rende responsabile nei confronti della Commissione delle certificazioni che esso fornisce (sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-142/97, Branco/Commissione, Racc. pag. II-3567, punto 44).
- 54 Tenuto conto della garanzia di buon fine delle azioni finanziate che assume lo Stato membro in base all'art. 2, n. 2, della decisione 83/516, qualsiasi attestazione di cui all'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83 deve considerarsi per sua natura un'operazione effettuata con ogni riserva dallo Stato membro. Un'interpretazione diversa comprometterebbe l'effetto utile dell'art. 7 della decisione 83/673, che impone allo Stato membro di denunciare le irregolarità accertate nella gestione delle azioni da finanziare tramite l'FSE (sentenza del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-72/97, Proderec/Commissione, Racc. pag. II-2847, punto 74). Inoltre, ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, la

Commissione può procedere a verifiche delle domande di pagamento del saldo «salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri» (sentenza Branco/Commissione, citata al punto precedente, punto 45).

- 55 Questi obblighi e poteri degli Stati membri non sono limitati da alcuna restrizione temporale (sentenza Branco/Commissione citata supra al punto 53, punto 46).
- 56 Di conseguenza, in un caso come quello di specie — in cui lo Stato membro ha già certificato l'esattezza di fatto e contabile della domanda di pagamento del saldo — tale Stato può ancora modificare la sua valutazione della domanda di pagamento del saldo qualora ritenga di trovarsi in presenza di irregolarità non accertate in precedenza (sentenza Branco/Commissione, citata supra al punto 53, punto 47).
- 57 Occorre osservare in proposito che l'art. 6 della decisione 83/673 dispone che le domande di pagamento del saldo devono pervenire alla Commissione entro dieci mesi dalla data della fine delle azioni di formazione e che è escluso il pagamento del contributo per il quale la domanda sia stata presentata dopo lo scadere di tale termine. Pertanto, se i controlli di regolarità potessero essere effettuati soltanto prima della certificazione dell'esattezza di fatto e contabile di una domanda di pagamento del saldo, potrebbe accadere che lo Stato membro non sia in grado di presentare la domanda alla Commissione entro il citato termine di dieci mesi, cosicché risulterebbe escluso il pagamento del saldo del contributo. Ne consegue che, in talune ipotesi, la certificazione dell'esattezza di fatto e contabile di una domanda di pagamento del saldo anteriormente a un controllo di regolarità o prima della conclusione di un tale controllo può rispondere all'interesse del destinatario del contributo (sentenza Branco/Commissione, citata supra al punto 53, punto 48).

- 58 Da quanto precede risulta che la convenuta ha osservato la normativa applicabile avallando la certificazione contabile e di fatto come modificata dal DAFSE con decisione 27 marzo 1995 (v. supra, punto 25). Di conseguenza, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

Sulla violazione delle norme di ripartizione delle rispettive competenze degli Stati membri e della Commissione

Argomenti delle parti

- 59 In fase di replica, la ricorrente fa valere, in via sussidiaria, che il DAFSE era andato oltre le sue competenze. La normativa applicabile conferirebbe allo Stato membro il potere di verificare se le spese di cui l'impresa beneficiaria richiede il rimborso siano coperte dalla decisione di approvazione e se le indicazioni che figurano sulla richiesta di pagamento e la loro espressione contabile corrispondano al vero, ma non quello di valutare se una spesa sia ammissibile al finanziamento comunitario. Infatti, tenuto conto, in primo luogo, dell'autonomia di gestione dell'FSE in quanto strumento di una politica comunitaria dell'impiego e della formazione professionale e, in secondo luogo, della necessità di applicare in maniera uniforme il diritto comunitario e più in particolare le condizioni fissate nella decisione di approvazione di una domanda di contributo finanziario comunitario, la valutazione del rispetto di queste ultime condizioni rientrerebbe nella competenza esclusiva della Commissione.
- 60 Dal momento che il DAFSE avrebbe elaborato la certificazione del 1995 sulla base di criteri relativi al «carattere ragionevole delle spese realizzate dal beneficiario» e alla «buona gestione finanziaria del contributo», sarebbe andato oltre la sua competenza di verifica dell'esattezza contabile e di fatto delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento. Dato che la decisione impugnata si fonda su tale certificazione illegittima, la convenuta avrebbe

ignorato la ripartizione delle competenze tra lo Stato membro e la Commissione come prevista dalla normativa comunitaria applicabile. Di conseguenza, la decisione impugnata sarebbe anch'essa invalida.

61 La convenuta respinge tale argomentazione.

Giudizio del Tribunale

62 Tale seconda parte del primo motivo deve essere considerata come un motivo nuovo ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale. Infatti, è stato presentato per la prima volta in fase di replica. Dato che non si fonda su elementi di fatto o di diritto emersi durante il procedimento, occorre dichiararlo irricevibile.

63 A titolo ulteriore, occorre ricordare che l'applicazione di criteri relativi alla «ragionevolezza delle spese effettuate dal beneficiario» e alla «buona gestione finanziaria del contributo» rientra nell'ambito del controllo che lo Stato membro è tenuto a svolgere ai sensi dell'art. 7 della decisione 83/673 (sentenza Proderec/Commissione, citata supra al punto 54, punto 88; sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, cause riunite T-180/96 e T-181/96, *Mediocurso/Commissione*, Racc. pag. II-3477, punto 115).

64 Da quanto precede risulta che il primo motivo deve essere respinto nel suo complesso.

B — *Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato*

Argomenti delle parti

- 65 Secondo la ricorrente, la decisione impugnata non soddisfa quanto previsto dall'art. 190 del Trattato. In primo luogo, il contenuto delle proposte di decisione del DAFSE (v. supra, punto 19) non sarebbe stato integrato alla decisione impugnata. In secondo luogo, la ricorrente non avrebbe ricevuto copia delle lettere 30 marzo 1995, n. 4085, e 22 agosto 1995, n. 9600, e dei loro allegati (v. supra, punti 30 e 32), a cui si riferisce la decisione impugnata. In terzo luogo, i motivi di diritto e di fatto di tale decisione non sarebbero né identificati né esplicitati.
- 66 La motivazione non permetterebbe di comprendere le ragioni per cui la convenuta ha ritenuto che le condizioni per la concessione del contributo non erano state rispettate né di identificare i criteri relativi alla «ragionevolezza» e alla «buona gestione finanziaria» in base ai quali la convenuta ha ritenuto inammissibile una parte delle spese. Essa non permetterebbe neppure di determinare se tali criteri risultavano dalla decisione 29 aprile con la quale è stato concesso il contributo, né in quale misura questi non siano stati osservati.
- 67 La ricorrente suppone che, quando si fa riferimento al criterio della «ragionevolezza», si faccia riferimento ai criteri di riesame (v. supra, punto 21). A questo proposito, essa ignora le ragioni per cui le spese relative alla struttura non possono essere accettate come spese di formazione. Essa si domanda ugualmente perché talune spese di formazione siano sembrate irragionevoli visto il tipo di aiuto in esame.

- 68 Per quanto riguarda la pratica Pirites Alentejanas, le giustificazioni che figurano nella proposta del DAFSE (v. supra, punto 19) non spiegherebbero le modifiche apportate, in particolare, alle sottovoci 14.2.7 (lavori specialistici), 14.3.1 lett. b) (retribuzione del personale tecnico non insegnante), 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo), 14.3.5 (indennità di trasferta) e 14.3.14 (spese amministrative generali). Quanto alle sottovoci 14.3.1, lett. a) (retribuzioni del personale insegnante), e 14.3.2 (oneri sulle retribuzioni), la convenuta non avrebbe chiarito il motivo della riduzione, nonostante le osservazioni della Pirites Alentejanas secondo cui il paragrafo 7 del decreto 19 giugno 1987, 20/MTSS/87, del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale portoghese (*Diário da República*, II serie, n. 148, del 1° luglio 1987, pag. 8141) non trovava applicazione riguardo alle voci in questione. Infine, la riduzione operata nella sottovoce 14.6 non sarebbe sufficientemente motivata.
- 69 Per quel che riguarda la pratica Tintas Robbialac, la ricorrente ritiene che il rapporto relativo al controllo finanziario non indichi le condizioni della decisione di approvazione dell'azione che non sarebbero state rispettate, in particolare riguardo alle riduzioni di cui alle voci 14.1 (redditi degli stagisti in formazione), 14.3 (funzionamento e gestione dei corsi), 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti) e 14.9 (spostamenti degli stagisti). Le riduzioni effettuate nelle sottovoci 14.3.8 e 14.3.11 (altre consegne e servizi forniti da terzi) sarebbero basate su considerazioni soggettive. Le ragioni che giustificano la riduzione operata nella sottovoce 14.3.15 (altre spese di funzionamento e di gestione) mancherebbero. La giustificazione delle riduzioni che colpiscono le voci 14.2.6 (spese per il personale incaricato della preparazione dei corsi), 14.2.7 (lavori specialistici), 14.3.1, lett. b) (retribuzioni del personale tecnico non insegnante), 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo), 14.3.7 (gestione e controllo del bilancio) e 14.3.8 (lavori specialistici) con il rinvio ai criteri di riesame non permetterebbe di identificare i veri motivi di tali riduzioni. Quanto alle sottovoci 14.3.1, lett. a) (retribuzioni del personale insegnante), e 14.3.2 (oneri sulle retribuzioni), la convenuta non avrebbe chiarito il motivo della riduzione, nonostante le osservazioni della Tintas Robbialac sull'errata interpretazione del decreto 20/MTSS/87, citato.
- 70 Infine, per quanto riguarda la pratica Sapec, la convenuta si sarebbe limitata a contestare, con argomenti discutibili, la regolarità di una parte delle spese relative

alle sottovoci 14.3.5 (spese per gli spostamenti), 14.3.9 (locazioni mobiliari e immobiliari) e 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti). Il rapporto relativo al controllo finanziario mancherebbe di indicare le condizioni della decisione di approvazione dell'azione che non sarebbero state rispettate, nonché i criteri di inammissibilità delle spese preliminarmente certificate nel 1989. Mancherebbero anche le ragioni precise del mancato accoglimento delle spese di vitto sostenute nel corso degli spostamenti in quanto spese di spostamento (punto 6.3.3 del rapporto relativo al controllo finanziario) e della riduzione riguardante le locazioni e le altre spese di locazione (punto 6.3.6 del rapporto finanziario).

71 La convenuta ritiene la decisione impugnata sufficientemente motivata, poiché essa si riferisce chiaramente ad atti del DAFSE nei quali i motivi della riduzione sono chiaramente esposti (sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 36). La ricorrente avrebbe avuto conoscenza dei rapporti finanziari effettuati dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, tramite la lettera informativa n. 615/DSAFEP/95 e gli allegati alla lettera del DAFSE n. 4085, dal momento che essa li avrebbe allegati al suo ricorso. Quanto agli allegati alla lettera del DAFSE n. 9600, essi descriverebbero il metodo di riesame applicato dalla convenuta. Orbene, tale metodo sarebbe stato portato anch'esso a conoscenza della ricorrente, la quale avrebbe d'altra parte contribuito alla sua definizione.

72 Lo stesso varrebbe per i criteri relativi alla ragionevolezza delle spese effettuate dal beneficiario e alla buona gestione finanziaria del contributo. Dalle osservazioni presentate dalla ricorrente (v. supra, punto 23) emergerebbe che essa conosceva tali criteri. Questi sarebbero, d'altra parte, implicitamente previsti nella decisione di approvazione, che si riferisce alle disposizioni nazionali e comunitarie applicabili, le quali impongono il rispetto delle regole di buona gestione finanziaria.

Giudizio del Tribunale

1. Osservazioni preliminari

- 73 L'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo scopo di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se la decisione è fondata oppure se è eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità e di consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione. La portata di quest'obbligo dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale è stato adottato (sentenze della Corte 7 aprile 1987, causa 32/86, Sisma/Commissione, Racc. pag. 1645, punto 8, 4 giugno 1992, causa C-181/90, Consorgan/Commissione, Racc. pag. I-3557, punto 14 e causa C-189/90, Cipeke/Commissione, Racc. pag. I-3573, punto 14; sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, Branco/Commissione, citata supra al punto 71, punto 32).
- 74 Una decisione di ridurre l'importo di un contributo dell'FSE inizialmente concesso, che determina, in particolare, gravi conseguenze per il destinatario del contributo, deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato (sentenze Consorgan/Commissione citata, punto 18, e Cipeke/Commissione citata, punto 18; sentenze del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal/Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 52, e 12 gennaio 1995, Branco/Commissione, citata supra al punto 71, punto 33).
- 75 La rispondenza di una motivazione a quei requisiti non va valutata solo con riferimento al suo tenore letterale, ma anche al contesto e al complesso delle norme che disciplinano la materia (sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione, Racc. pag. I-2507, punto 17, e sentenza ivi citata).

2. Incorporazione della motivazione degli atti delle autorità nazionali nella decisione della Commissione

- 76 In una situazione in cui, come nella fattispecie, la Commissione confermi puramente e semplicemente la proposta di uno Stato membro di ridurre un contributo inizialmente concesso, il Tribunale ritiene che la decisione della Commissione possa essere considerata debitamente motivata, ai sensi dell'art. 190 del Trattato, vuoi allorché espone essa stessa chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo, vuoi, in mancanza di ciò, allorché si riferisce in modo sufficientemente chiaro ad un atto delle competenti autorità nazionali dello Stato membro interessato nel quale queste ultime abbiano chiaramente illustrato i motivi di una siffatta riduzione (sentenza 12 gennaio 1995, Branco/Commissione, citata supra al punto 71, punto 36, confermata, a contrariis, dalla sentenza Commissione/Branco, citata supra al punto 35, punto 27).
- 77 Dato che emerge dal fascicolo che la decisione della Commissione non si scosta su questo o quel punto degli atti adottati dalle autorità nazionali, è lecito ritenere che il contenuto di questi atti è integrato nella motivazione della decisione della Commissione, per lo meno in quanto il beneficiario del contributo ha potuto prenderne cognizione (sentenza Proderec/Commissione, citata supra al punto 54, punto 105).
- 78 Occorre dunque esaminare se la ricorrente ha potuto prender cognizione degli atti del DAFSE ai quali è fatto riferimento nel sesto 'considerando' della decisione impugnata e se le informazioni in essi contenuti erano sufficienti, tenuto conto del contesto in cui la decisione impugnata è stata presa, per permetterle di identificare e di comprendere le ragioni delle riduzioni operate.

3. Informazione della ricorrente sugli elementi ai quali la decisione impugnata fa riferimento

- 79 Non è in discussione il fatto che la ricorrente non ha ricevuto le lettere del DAFSE 30 marzo 1995, n. 4085, e 22 agosto 1995, n. 9600, nonché i loro allegati. Tuttavia, i motivi in esse contenuti, in particolare quelli esposti nei documenti che includono le tabelle delle spese considerate come ammissibili e non ammissibili, da un lato, e nei rapporti sul controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, dall'altra, erano già stati portati precedentemente a conoscenza della ricorrente, in particolare con le lettere nn. 1107, 1941 e 1966 (v. supra, punto 19).
- 80 Ne consegue che la ricorrente è stata informata dell'insieme dei motivi che hanno portato alle riduzioni operate contenuti nei documenti ai quali fa riferimento la decisione impugnata.

4. Carattere sufficiente della motivazione

- 81 La ricorrente sostiene anche che la motivazione è insufficiente. Dato che la decisione impugnata si riferisce ai motivi presentati dal DAFSE nelle sue proposte di riduzione di cui alle decisioni di certificazione (v. supra, punti 25-28), tali motivi sono integrati alla motivazione della decisione impugnata. Questa deve dunque essere valutata alla luce di detti motivi. Il Tribunale li esaminerà qui di seguito distinguendo ciascuna delle parti del progetto in esame.

a) Motivi delle riduzioni operate nella parte del progetto riguardante la Pirites Alentejanas

- 82 La ricorrente non contesta il fatto di aver avuto conoscenza della lettera del DAFSE 17 marzo 1995 dal titolo «Informação n. 615/DSAFEP/95», relativa al riesame delle spese presentate dalla Pirites Alentejanas. Questa lettera determina la somma che quest'ultima deve rimborsare in forza della parte del contributo finanziario che la riguarda. A tale lettera è unito un allegato che illustra le conclusioni del DAFSE relative alle differenti voci della domanda di pagamento del saldo e la sua posizione sulle osservazioni presentate dalle imprese interessate sulla proposta di decisione di certificazione (v. supra, punto 23).
- 83 Tale lettera e i suoi allegati, insieme alla tabella delle spese ammissibili e inammissibili (v. supra, punto 20), contengono indicazioni sulle ragioni delle riduzioni operate.
- 84 Il Tribunale esaminerà di seguito la motivazione relativa a ciascuna delle sottovoci rispetto alle quali si è avuta riduzione.

— Sottovoce 14.1.4 (assicurazioni)

- 85 Il DAFSE ha ritenuto che, essendo gli oneri assicurativi ammissibili pari a 7, 286% dell'ammontare dei salari iscritti alla voce 14.1.1, occorresse ridurre la somma assegnata alla rubrica 14.1.4 di 94 134 ESC.
- 86 Poiché la ricorrente era tenuta a conoscere la normativa portoghese relativa all'assicurazione contro i rischi legati agli incidenti del lavoro, tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.2.6 (spese di personale incaricato della preparazione dei corsi)

87 Il DAFSE ha spiegato che le spese di cui a tale sottovoce dovevano essere ridotte di 267 012 ESC, poiché erano già state contabilizzate come retribuzioni del personale amministrativo [voce 14.3.1, lett. c)].

88 Inoltre, esse dovevano anche essere oggetto di una riduzione di 290 000 ESC, in applicazione dei criteri di riesame. Alla luce di tali criteri (v. supra, punto 21), come chiariti nella decisione di certificazione (v. supra, punto 27), tali spese sono state ritenute eccessive tenuto conto della natura delle prestazioni e dei prezzi praticati sul mercato.

89 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.2.7 (lavori specialistici)

90 Il DAFSE ha ritenuto la somma di 722 000 ESC non ammissibile alla luce dei criteri di riesame. Emerge da tali criteri (v. supra, punto 21), come illustrati nella decisione di certificazione (v. supra, punto 27), che tali spese sono state ritenute eccessive data la natura delle prestazioni e dei prezzi esistenti sul mercato.

91 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.1, lett. a) (retribuzioni del personale insegnante)

- 92 Il DAFSE ha proposto una riduzione di 753 304 ESC, poiché non era stata operata la riduzione del 50% della retribuzione oraria per le ore di corso pratico, ai sensi del decreto 20/MTSS/87, che dispone che «la retribuzione dei formatori per i corsi pratici ammonta al 50% della somma determinata ai sensi dei paragrafi precedenti».
- 93 Esso ha anche proposto una riduzione di 465 511 ESC, poiché la Pirites Alentejanas aveva dedotto tale somma come imposta sul valore aggiunto.
- 94 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzioni del personale tecnico non insegnante), e 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo)

- 95 Secondo il documento contenente la tabella delle spese ammissibili ed inammissibili (v. supra, punto 20), sono state effettuate talune riduzioni, per quanto riguarda le retribuzioni del personale tecnico non insegnante e del personale amministrativo, in applicazione dei criteri di riesame. Alla luce di tali criteri (v. supra, punto 21), come chiariti nella decisione di certificazione (v. supra, punto 27), tali spese sono state ritenute eccessive tenuto conto della natura delle prestazioni e dei prezzi praticati sul mercato.
- 96 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.2 (oneri sulle retribuzioni)

- 97 La riduzione degli oneri sulle retribuzioni è stata giustificata con la considerazione che la somma ammissibile corrispondeva al 31,786% delle somme ammissibili ai sensi delle voci 14.3.1, lett. a) (personale insegnante), 14.3.1, lett. b) (personale tecnico non insegnante), e 14.3.1, lett. c) (personale amministrativo), per quanto riguarda il personale interno (24,5% come oneri previdenziali e 7,286% come contributi per l'assicurazione contro i rischi legati agli incidenti sul lavoro).
- 98 Essendo la ricorrente tenuta a conoscere la legislazione portoghese relativa alla previdenza sociale, tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.3 (spese di alloggio) e 14.3.4 (spese di vitto)

- 99 Dal documento contenente la tabella delle spese ammissibili e inammissibili (v. supra, punto 20) emerge che sono state apportate riduzioni delle somme richieste alle voci 14.3.3 (spese di alloggio) e 14.3.4 (spese di vitto) relative al personale dell'impresa poiché non avevano legami diretti con l'azione finanziata.
- 100 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.5 (spese per gli spostamenti)

101 Il DAFSE ha proposto riduzioni delle spese per gli spostamenti per un ammontare di 40 930 ESC, poiché esse non avevano alcun legame diretto con l'azione finanziata, e di 339 000 ESC, in applicazione dei criteri di riesame. Alla luce di tali criteri (v. supra, punto 21), come chiariti nella decisione di certificazione (v. supra, punto 27), tali spese sono state ritenute eccessive tenuto conto della natura delle prestazioni e dei prezzi praticati sul mercato.

102 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.14 (spese di amministrazione generali)

103 Nel documento contenente la tabella delle spese ammissibili e inammissibili (v. supra, punto 20), il DAFSE ha ritenuto che le spese di amministrazione generali non fossero ammissibili, poiché si riferivano alla retribuzione di un formatore già compresa nella voce riguardante le retribuzioni.

104 Nella sua nota in cui prendeva posizione su talune osservazioni della Pirites Alentejanas (v. supra, punto 23), il DAFSE ha precisato che, tenuto conto delle somme iscritte nella sottovoce 14.3.1, lett. c) (retribuzione del personale amministrativo), relative alla retribuzione di tre dipendenti, per un totale di 807 ore, e nella sottovoce 14.3.1, lett. d) (retribuzione del personale, escluso quello insegnante, tecnico o amministrativo), relative alla retribuzione di due dipendenti impiegati per 1 028 ore, la somma indicata nella presente voce non è giustificata vista la natura e la portata dell'azione.

105 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.6.3 (ammortamento degli strumenti elettronici)

106 Il DAFSE ha indicato, nel documento contenente la tabella delle spese ammissibili ed inammissibili (v. supra, punto 20), che gli ammortamenti relativi ad una segreteria telefonica, ad una videocamera e ad un'autoradio non sono stati accettati perché estranei all'azione finanziata.

107 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

b) Motivi delle riduzioni operate nella parte del progetto riguardante la Tintas Robbialac

108 I documenti citati sopra ai punti 19-28, 31 e 33, e portati a conoscenza della ricorrente prima dell'adozione della decisione impugnata, contengono indicazioni sulle ragioni delle riduzioni operate.

109 Il Tribunale esaminerà di seguito la motivazione relativa a ciascuna voce su cui vi è stata riduzione.

— Voce 14.1 (emolumenti degli stagisti in formazione)

110 Il DAFSE ha proposto le seguenti riduzioni:

— 3 105 095 ESC (sottovoce 14.1.1: stipendi e salari);

— 78 936 ESC (sottovoce 14.1.2: retribuzioni aggiuntive);

— 809 409 ESC (sottovoce 14.1.3: oneri sulle retribuzioni)

— 65 083 ESC (sottovoce 14.1.4: assicurazioni).

111 Tali proposte erano basate sulle conclusioni del rapporto relativo al controllo finanziario effettuato dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito. Secondo tale rapporto, la somma ammissibile come salario è stata determinata in funzione del salario per ora e delle presenze registrate sulle liste di presenza (pag. 11). Al punto 5.6 del rapporto figura una tabella che indica in dettaglio la frequenza oraria ai corsi da parte degli stagisti.

112 Inoltre, riguardo alla sottovoce 14.1.2 (retribuzioni aggiuntive), il rapporto rileva che il DAFSE ha, con lettera 13 ottobre 1989, n. 18861, informato il beneficiario che i costi legati ai premi di produzione, all'assiduità, alla produttività e al merito erano stati considerati inammissibili dalla Commissione, giustificando così riduzioni alla somma dovuta.

113 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.2 (preparazione dei corsi)

114 Nella tabella di cui alla proposta di decisione di certificazione (v. supra, punto 20), il DAFSE ha indicato che il costo effettivo del materiale pedagogico (sottovoce 14.2.1) e di riproduzione dei documenti (sottovoce 14.2.5) era, rispettivamente, di 1 114 530 ESC e di 62 288 ESC.

115 Esso ha ritenuto come inammissibili le somme di 197 730 ESC (sottovoce 14.2.6: spese di personale incaricato della preparazione dei corsi) e di 78 390 ESC (sottovoce 14.2.7: lavori specialistici)

116 Il DAFSE ha giustificato queste ultime valutazioni attraverso l'applicazione dei criteri di riesame (v. supra, punto 21). Ciononostante, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), le spese relative a tali sottovoci erano state considerate come interamente ammissibili.

117 Ora, la convenuta non ha né precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in questo rapporto né ha indicato i motivi per cui conveniva scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo a detto rapporto, che sostiene l'ammissibilità del complesso delle spese relative alle sottovoci 14.2.6 e 14.2.7, e alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) le quali affermano l'inammissibilità di una parte di dette spese.

118 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.3 (funzionamento e gestione dei corsi)

119 Dalla tabella (v. supra, punto 20) emerge che il DAFSE ha ritenuto inammissibili, per i motivi di cui al rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito:

— 1 780 080 ESC [sottovoce 14.3.1, lett. a): retribuzione del personale insegnante];

— 121 669 ESC (sottovoce 14.3.2: oneri sulle retribuzioni);

— 8 898 ESC (sottovoce 14.3.4: spese di vitto);

— 1 588 925 ESC (sottovoce 14.3.9: locazioni immobiliari e mobiliari);

— 475 330 ESC (sottovoce 14.3.11: altre consegne e servizi forniti da terzi);

— 103 400 ESC (sottovoce 14.3.15: altre spese di funzionamento e di gestione).

¹²⁰ Ha inoltre ritenuto inammissibili, in applicazione dei criteri di riesame descritti nell'allegato alla tabella (v. supra, punto 21):

— 464 490 ESC [sottovoce 14.3.1, lett. b): retribuzioni del personale tecnico - non insegnante];

— 186 030 ESC [sottovoce 14.3.1, lett. c): retribuzione del personale amministrativo];

— 491 400 ESC (sottovoce 14.3.7: gestione e controllo di bilancio);

— 315 900 ESC (sottovoce 14.3.8: lavori specialistici).

¹²¹ Il Tribunale esaminerà di seguito la motivazione relativa a ciascuna di tali sottovoci.

— Sottovoce 14.3.1, lett. a) (retribuzione del personale insegnante)

122 Nel rapporto relativo al controllo finanziario effettuato dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito si afferma che la somma ammissibile è stata calcolata sulla base delle presenze degli insegnanti e del costo per ora di formazione da calcolare sulla base del decreto 20/MTSS/87, che fissa i limiti massimi d'aiuto finanziario per le retribuzioni del personale insegnante nelle azioni da realizzare nel 1988. Vi è precisato ugualmente che solo i corsi per i quali esistono fogli di presenza firmati da un insegnante o, per lo meno, da uno stagista sono stati contabilizzati e dichiarati ammissibili. Inoltre, la retribuzione massima prevista nel decreto 20/MTSS/87 includerebbe l'IVA. Infine, il rapporto aggiunge che la retribuzione oraria degli insegnanti interni calcolata dalla Tintas Robbialac era generalmente più elevata di quella determinata dalla ricorrente per calcolare il costo per ora da contabilizzare. Una tabella illustra nei dettagli le differenze per insegnante (pag. 17-19 del rapporto).

123 Tale motivazione circostanziata soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzioni del personale tecnico non insegnante), e 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo)

124 Il DAFSE ha ritenuto che una parte delle spese relative a tali sottovoci fossero inammissibili, tenuto conto dei criteri di riesame (v. supra, punto 21). Tuttavia, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), tali spese erano state considerate ammissibili nel loro complesso.

125 Ora, la convenuta non ha precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in tale rapporto né ha indicato i motivi per cui occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo al detto

rapporto, che sostiene l'ammissibilità di tutte le spese relative alle sottovoci 14.3.1, lett. b), e 14.3.1, lett. c), e alle lettere nn. 4085 e 9600 e relativi allegati contenenti le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79), che sostengono l'inammissibilità di una parte di dette spese.

- 126 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.2 (oneri sociali)

- 127 Il rapporto spiega che la riduzione operata nell'ambito della sottovoce 14.3.1, lett. a), ammonta, applicando la formula utilizzata dalla Tintas Robbialac per calcolare gli oneri sociali legati al personale interno amministrativo e insegnante, alla somma di 121 669 ESC.

- 128 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.4 (spese di vitto per gli insegnanti interni)

- 129 Il rapporto espone che un aggiustamento ha dovuto effettuarsi per le spese relative agli insegnanti, poiché l'impresa ha calcolato 239 giorni, mentre si sono avuti solo 190 giorni di formazione. L'ammontare delle spese ammissibili relativo

a tale categoria di personale risulterebbe dalla moltiplicazione del numero dei giorni di formazione per il costo di un pasto e per la percentuale del tempo dedicato dagli insegnanti alla formazione. Invece, le spese relative al direttore di progetto e alle segretarie sono state accettate in toto.

130 Tale motivazione circostanziata soddisfa le esigenze poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.7 (gestione e controllo di bilancio) e 14.3.8 (lavori specialistici)

131 Contrariamente al documento contenente la tabella delle spese ammissibili e inammissibili (v. supra, punto 20), il rapporto sul controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito sostiene l'ammissibilità delle spese di cui alla sottovoce 14.3.7. Quanto alla sottovoce 14.3.8, tale rapporto si sofferma su una fattura della Partex relativa ad una prestazione di 89 ore da parte di due tecnici che hanno aiutato l'impresa dal punto di vista giuridico e pedagogico, nonché nell'analisi di rapporti e nell'elaborazione della domanda di pagamento del saldo. Gli autori del rapporto hanno sostenuto la necessità di ridurre la somma calcolata del 20%, ossia di 130 104 ESC, poiché le spese relative all'elaborazione della domanda di pagamento del saldo non riguardano il periodo di svolgimento dell'azione, e non di 315 900 ESC come proposto dal DAFSE nel documento contenente la tabella delle spese ammissibili ed inammissibili.

132 Ora, la convenuta non ha precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute nel rapporto, né ha indicato i motivi per i quali occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione

impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) e che sostengono l'inammissibilità di talune spese ritenute ammissibili da detto rapporto, anch'esso d'altra parte ripreso nella motivazione.

- 133 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.9 (locazioni mobiliari e immobiliari)

- 134 Il rapporto accerta che il costo della locazione delle sale del Novotel è stato calcolato dalla ricorrente nelle spese di vitto per una somma di 8230 ESC. Ne consegue che tali spese avrebbero dovuto essere conteggiate nella voce 14.3.4. Orbene, la somma conteggiata in tale voce raggiungerebbe il massimo autorizzato. Di conseguenza, la somma di 8 230 ESC non sarebbe ammissibile.
- 135 Per quanto riguarda l'attrezzatura informatica, il rapporto espone che un ammontare totale di 1 588 925 ESC non è stato considerato ammissibile poiché l'impresa ha acquistato tale attrezzatura al termine del contratto. La somma ammissibile corrisponderebbe quindi all'ammortamento al tasso previsto nella tabella allegata al decreto 29 agosto 1981, n. 737/81 (Diário da República, I serie, n. 198, del 29 agosto 1981, pag. 2290), modificato. Avendo l'azione avuto una durata di soli sette mesi, la somma ammissibile sarebbe pari al prezzo di acquisto moltiplicato per 7/60.
- 136 Tale motivazione circostanziata soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.11 (altre consegne e servizi forniti da terzi)

137 È stato accertato che, su base annua, le spese di elettricità, di acqua e di combustibile calcolate dalla Tintas Robbialac sono state pari a 38 642 355 ESC, mentre nella sua dichiarazione dei redditi veniva indicata la somma di 22 060 815 ESC. L'ammontare imputabile è stato calcolato tenuto conto di tale dichiarazione, sulla base della formula utilizzata dalla Tintas Robbialac per calcolare tali spese. Secondo il rapporto, un calcolo simile è stato effettuato per le spese di telefono, fax e telex, per le quali la somma calcolata era di 22 791 837 ESC su base annua, mentre la dichiarazione dei redditi riportava l'importo di 16 738 000 ESC.

138 Tale motivazione circostanziata soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.15 (altre spese di funzionamento e di gestione)

139 Il rapporto indica che tali spese, relative alla preparazione del caffè, non sono ammissibili a titolo di contributo dell'FSE, senza tuttavia esporne i motivi.

140 Tale motivazione non soddisfa quindi le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti)

141 Secondo il documento contenente la tabella delle spese ritenute ammissibili e inammissibili (v. supra, punto 20), è stata apportata una riduzione di 64 170 ESC nella sottovoce 14.8.1 (spese di alloggio fuori dal centro) per la ragione indicata

nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito. Tale rapporto afferma l'inammissibilità di questa somma a causa della mancanza di documenti giustificativi provenienti da una fonte esterna.

*

142 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.9 (spostamenti degli stagisti)

143 Secondo il rapporto relativo al controllo finanziario eseguito dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, la somma calcolata dall'impresa non era stata prevista nella domanda di contributo e non esisteva alcun ragionevole motivo per scostarsi da essa. Di conseguenza, le spese relative a tale voce non potrebbero essere finanziate a titolo del contributo controverso.

144 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

c) Motivi relativi alle riduzioni operate nella parte del progetto relativo alla Sapec

145 I documenti citati sopra ai punti 19-28, 31 e 33, e portati a conoscenza della ricorrente prima dell'adozione della decisione impugnata, contengono indicazioni sulle ragioni delle riduzioni operate.

146 Il Tribunale esaminerà di seguito la motivazione relativa a ciascuna delle voci che hanno dato luogo a riduzione.

— Voce 14.2 (preparazione dei corsi)

147 Il documento contenente la tabella (v. supra, punto 20) precisa che, essendo stata autorizzata una somma di 100 000 ESC per corso relativamente al materiale d'insegnamento (sottovoce 14.2.1), la somma calcolata dalla ricorrente sarebbe esagerata tenuto conto della natura e della portata dell'azione. Di conseguenza, la somma richiesta a titolo di materiale d'insegnamento è stata ridotta di 1 435 850 ESC.

148 La sottovoce 14.2.8 (altre spese di preparazione) è stata oggetto di una riduzione di 763 000 ESC, in applicazione dei criteri di riesame. Ciononostante, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), le spese relative a tali sottovoci erano state considerate come interamente ammissibili.

149 Ora, la convenuta non ha né precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in tale rapporto né ha indicato i motivi per cui occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo a detto rapporto, che sostiene l'ammissibilità del complesso delle spese relative alle sottovoci 14.2.8, e alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) le quali affermano l'inammissibilità di una parte di dette spese.

150 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.3 (funzionamento e gestione dei corsi)

151 Il DAFSE ha ritenuto inammissibili per i motivi esposti nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito:

— 5 744 ESC (sottovoce 14.3.5: spese per gli spostamenti) e

— 8 049 589 ESC (sottovoce 14.3.9: locazioni mobiliari e immobiliari).

152 Esso ha inoltre ritenuto inammissibili, in applicazione dei criteri di riesame di cui all'allegato alla tabella (v. supra, punto 20):

— 811 000 ESC [sottovoce 14.3.1, lett. b): retribuzione del personale tecnico non insegnante];

— 541 000 ESC [sottovoce 14.3.1, lett. c): retribuzione del personale amministrativo];

— 1 082 000 ESC (sottovoce 14.3.7: gestione e controllo di bilancio)

— 1 104 000 ESC (sottovoce 14.3.11: altre consegne e servizi prestati da terzi).

153 Il Tribunale esaminerà di seguito la motivazione relativa a ciascuna delle sottovoci.

— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzione del personale tecnico non insegnante) e 14.3.1, lett. c) (retribuzione del personale amministrativo)

154 Il DAFSE ha ritenuto che una parte delle spese relative a tali sottovoci fossero inammissibili alla luce dei criteri di riesame (v. supra, punto 21). Ciononostante, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), le spese relative a tali sottovoci erano state considerate come interamente ammissibili.

155 Ora, la convenuta non ha né precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in tale rapporto né ha indicato i motivi per cui occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione

impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo a detto rapporto, che sostiene l'ammissibilità del complesso delle spese relative alle sottovoci 14.3.1, lett. b), e 14.3.1, lett. c), e alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) le quali affermano l'inammissibilità di una parte di dette spese.

- 156 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.5 (spese per gli spostamenti)

- 157 Al punto 6.3.3 del rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, si precisa che spese di tipo alimentare per una somma di 5 744 ESC erano sfornite di documenti giustificativi legali.

- 158 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.7 (gestione e controllo di bilancio)

- 159 Il DAFSE ha ritenuto che una parte delle spese relative a tali sottovoci fossero inammissibili alla luce dei criteri di riesame (v. supra, punto 21). Ciononostante, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre

Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), le spese relative a tali sottovoci erano state considerate come interamente ammissibili.

160 Ora, la convenuta non ha né precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in tale rapporto né ha indicato i motivi per cui occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo a detto rapporto, che sostiene l'ammissibilità del complesso delle spese relative alla sottovoce 14.3.7, e alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) le quali affermano l'inammissibilità di una parte di dette spese.

161 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.9 (locazione mobiliare e immobiliare)

162 I costi calcolati in relazione a tali voci riguardano i canoni per le locazioni di sale a Lisnave (luogo in cui si sono tenuti taluni corsi), per l'attrezzatura (una fotocopiatrice, una macchina per scrivere elettrica e diversi computer) e il canone per attrezzature industriali.

- 163 Al punto 6.3.6 del rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito figura una tabella nella quale sono ricapitolate le somme ammissibili tenuto conto delle regole di ammortamento da applicare su tali beni. L'applicazione di tali regole è spiegata nel modo seguente:

«Abbiamo constatato che la fotocopiatrice e la macchina per scrivere elettrica erano state acquistate dall'impresa nell'ambito di un contratto di locazione-finanziamento in 12 rate trimestrali, ciò che corrisponde ad un ammortamento su 3 anni. L'impresa ha conteggiato 4 rate per una delle attrezzature (canone di 32 175 ESC) e 5 rate per l'altra attrezzatura (canone di 46 800 ESC), che erano già state tolte dai costi finanziari. Il tasso di ammortamento da applicare in forza della tabella allegata al decreto 29 agosto 1981, n. 737, è del 14,28%. La somma ammissibile corrisponde a 9/84 del prezzo di acquisto.

Per quanto riguarda i computer ed il materiale informatico complementare dato in locazione all'impresa Prológica Sistemas de Informação e Gestão SA, abbiamo accertato che l'impresa è restata in possesso del materiale al termine del periodo di locazione e che non esiste prova che avesse ancora un valore residuale.

L'operazione costituisce una vera e propria locazione di lunga durata con ripresa dell'attrezzatura alla fine, e può essere trattata, per analogia, come una locazione-finanziamento.

Il tasso di ammortamento in questo caso è del 20%, di modo che 9/60 del valore dell'acquisto sono considerati come ammissibili.

Tenuto conto del periodo di utilizzo di 9 mesi, si ottiene la seguente tabella [...]».

164 Nella conclusione del rapporto, è indicato che i costi derivanti dalla locazione delle attrezzature informatiche sono stati calcolati in modo irragionevole, essendo stato tale materiale successivamente acquistato dall'impresa.

165 Tale motivazione circostanziata soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Sottovoce 14.3.11 (altre consegne e servizi forniti da terzi)

166 Il DAFSE ha ritenuto che una parte delle spese relative a tali sottovoci fossero inammissibili alla luce dei criteri di riesame (v. supra, punto 21). Ciononostante, nel rapporto relativo al controllo finanziario della Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, al quale la decisione impugnata fa riferimento nella sua motivazione (v. supra, punto 37), tali spese erano state considerate come interamente ammissibili.

167 Ora, la convenuta non ha né precisato che occorresse scostarsi dalle valutazioni relative a tali spese contenute in questo rapporto né ha indicato i motivi per cui occorresse scostarsene. Date tali circostanze, la motivazione della decisione

impugnata è contraddittoria, poiché si riferisce nello stesso tempo a detto rapporto, che sostiene l'ammissibilità del complesso delle spese relative alla sottovoce 14.3.11, e alle lettere nn. 4085 e 9600 e ai loro allegati, che contengono le tabelle del DAFSE (v. supra, punti 20 e 79) le quali affermano l'inammissibilità di una parte di dette spese.

168 Ne consegue che tale motivazione non soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

— Voce 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti)

169 Infine, una somma di 891 502 ESC richiesta ai sensi della sottovoce 14.8.4 (spese per i pasti consumati fuori del centro) è stata ritenuta inammissibile per i motivi esposti nel rapporto relativo al controllo finanziario svolto dalla Oliveira Rego & Alexandre Hipólito.

170 Al punto 6.5 di detto rapporto, viene spiegato che le spese sostenute per l'alimentazione degli stagisti fuori del centro sono state ritenute inammissibili perché giustificate solo con documenti interni, quando invece tali spese devono essere provate per mezzo di documenti giustificativi provenienti da fonte esterna. Di conseguenza, il rapporto valuta in 2 280 404 ESC le spese ammissibili sotto tale voce.

171 Tale motivazione soddisfa le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato.

- 172 Da quanto sopra, risulta che il secondo motivo deve essere accolto nella misura in cui è diretto all'annullamento di quella parte della decisione impugnata in cui essa impone una riduzione delle somme reclamate dalla ricorrente nella sua domanda di pagamento del saldo relativamente alle sottovoci 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, lett. b), 14.3.1, lett. c), 14.3.7, 14.3.8 et 14.3.15 della parte del progetto relativo alla Tintas Robbialac, e 14.2.8, 14.3.1, lett. b), 14.3.1, lett. c), 14.3.7 et 14.3.11 della parte del progetto relativo alla Sapec.

C — Sul terzo motivo, relativo all'abuso del diritto e alla violazione dei diritti della difesa, nonché dei principi generali di buona fede, di tutela del legittimo affidamento e di tutela dei diritti acquisiti

Argomenti delle parti

- 173 Secondo la ricorrente, nonostante che la normativa comunitaria non preveda alcun termine per l'adozione della decisione della Commissione sulla domanda di pagamento del saldo, essa è ciononostante tenuta a prendere tale decisione entro un termine ragionevole.
- 174 Nel caso di specie, il lasso di tempo trascorso tra la presentazione della domanda di pagamento del saldo e l'adozione della decisione impugnata (sei anni) costituirebbe un abuso del diritto e violerebbe il principio di buona fede.
- 175 Inoltre, dopo la certificazione contabile e di fatto dello Stato membro, il beneficiario avrebbe potuto legittimamente attendersi che gli anticipi versati fossero da considerarsi come acquisiti. Tale legittima aspettativa si trasformerebbe tacitamente, col tempo, in diritto soggettivo nel caso in cui il beneficiario non fosse stato informato dell'esistenza di sospetti d'irregolarità. Il rinvio di una

decisione sulla domanda di pagamento del saldo per un periodo così lungo, allorché l'aspettativa del beneficiario si sarebbe consolidata in un diritto soggettivo, pregiudicherebbe i diritti della difesa di quest'ultimo, nonché i principi generali del diritto procedurale, in particolare i principi di buona fede, di legittimo affidamento e di tutela dei diritti acquisiti. Inoltre, il passaggio di un tale lasso di tempo intaccherebbe gravemente le sue prerogative della difesa, poiché la possibilità di apportare la prova di fatti risalenti ad otto anni prima sarebbe gravemente compromessa.

- 176 La convenuta contesta le censure formulate dalla ricorrente. In primo luogo, né l'art. 6, n. 1, né l'art. 7 del regolamento n. 2950/83 prevedono un termine all'esercizio dei poteri della Commissione. In secondo luogo, la ricorrente, non avendo rispettato le condizioni fissate nella decisione di approvazione, non potrebbe far valere validamente i principi di buona fede, di tutela del legittimo affidamento e di tutela dei diritti acquisiti. In terzo luogo, la ricorrente non avrebbe dimostrato dove sarebbero state pregiudicate le sue prerogative della difesa.

Giudizio del Tribunale

1. Sulla ragionevolezza della durata del procedimento

- 177 Per giurisprudenza costante, la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa (sentenza *Mediocurso/Commissione*, citata supra al punto 63, punto 61 e giurisprudenza citata).

- 178 È in tale prospettiva che occorre valutare la ragionevolezza del periodo trascorso tra la presentazione, il 30 ottobre 1989, della domanda di pagamento del saldo da parte della DAFSE e l'adozione, il 14 agosto 1996, della decisione impugnata. Nell'ambito di tale esame, occorre tener conto delle diverse fasi del procedimento di decisione seguito nella fattispecie.
- 179 Il 12 febbraio 1990, il DAFSE ha modificato la domanda di pagamento del saldo indirizzata alla Commissione il 30 ottobre 1989.
- 180 Il 24 giugno 1991, il DAFSE ha ritenuto di dover raccogliere informazioni complementari relative al fascicolo in esame e, riguardo alle imprese Tintas Robbialac e Sapec, di affidare, alla società di revisione Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, la realizzazione di un controllo contabile e di fatto.
- 181 Il fascicolo non contiene elementi che indichino che atti di natura amministrativa siano stati compiuti tra il 12 febbraio 1990 e il 24 giugno 1991. Pur tuttavia, la decisione di incaricare una società di revisione di procedere ad un controllo contabile e di fatto delle azioni realizzate da due società nell'ambito del contributo in esame ha potuto essere presa solo dopo che sono sorti, nei funzionari del DAFSE, dubbi circa la regolarità di talune spese. Dubbi di questo tipo hanno potuto nascere solo dopo un riesame del fascicolo di cui trattasi. Tenuto conto della sua complessità, del numero di persone coinvolte nella realizzazione delle azioni e dei necessari contatti tra le autorità nazionali e i servizi della Commissione, tale periodo non sembra eccessivo.
- 182 La convenuta ha affermato, senza opposizione da parte della ricorrente, che, nell'ambito del riesame della domanda di pagamento del saldo, si erano avuti contatti tra il DAFSE e le imprese Tintas Robbialac, Sapec e Pirites Alentejanas tra il 1992 e il 1994, in particolare nell'ambito di riunioni del gruppo di lavoro incaricato del fondo anteriore. Tale gruppo di lavoro ha definito i criteri di

riesame relativi ai fascicoli del 1988 nei quali la ricorrente era presente, criteri che sono stati in seguito applicati dalla convenuta di concerto con le autorità portoghesi. Il DAFSE si è fatto consegnare, dalle imprese implicate nella realizzazione delle azioni, diversi documenti che hanno dovuto essere analizzati e valutati. Tenuto conto della complessità del fascicolo, tale periodo di tre anni, sebbene incontestabilmente lungo, non ha oltrepassato il termine ragionevole.

- 183 A partire dal 30 gennaio 1995, il DAFSE ha notificato proposte di decisioni alle imprese, che sono state poste in grado di presentare le loro osservazioni.
- 184 A seguito di ciò, il DAFSE ha, il 30 marzo 1995, notificato alla convenuta una certificazione contabile e di fatto corretta (v. supra, punto 30).
- 185 Il 19 giugno 1995, il DAFSE ha informato la ricorrente del montante di spesa che essa aveva certificato dopo riesame del fascicolo, fatta salva tuttavia una decisione finale della Commissione sulla domanda di pagamento del saldo (v. supra, punto 31).
- 186 Con lettere 27 febbraio, nn. 2567 e 2569, e 1° marzo 1996, n. 2837, il DAFSE ha informato la ricorrente che la Commissione aveva approvato la certificazione della domanda di pagamento del saldo per la somma indicata nelle lettere del 19 giugno 1995.
- 187 Infine, in considerazione della sentenza Commissione/Branco, citata supra al punto 35, la convenuta ha ritirato una prima decisione e l'ha sostituita con la decisione impugnata.

- 188 Da tale successione di avvenimenti emerge che ciascuna delle fasi procedurali che hanno preceduto l'adozione della decisione impugnata si è svolta in un termine ragionevole in funzione delle circostanze di cui le entità nazionali e comunitarie incaricate della gestione del FSE potevano legittimamente tener conto nell'ambito dell'esame delle domande di pagamento del saldo.
- 189 Date tali condizioni, la censura riguardante la violazione dei principi del termine ragionevole, di buona fede e di abuso del diritto deve essere respinta.

2. Sulle censure relative ad una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento, di certezza giuridica e di tutela dei diritti acquisiti

- 190 In un caso in cui il destinatario di un contributo dell'FSE non ha svolto l'azione di formazione nel rispetto delle condizioni cui la concessione del contributo era subordinata, il detto destinatario non può far valere il principio del legittimo affidamento e dei diritti acquisiti al fine di ottenere il pagamento del saldo dell'importo globale del contributo inizialmente concesso (sentenza 15 settembre 1998, Branco/Commissione, citata supra al punto 53, punti 97 e 105 e giurisprudenza citata).
- 191 Essendo il principio della tutela del legittimo affidamento il corollario del principio della certezza giuridica, che esige che le norme di diritto siano chiare e precise, e diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (sentenza della Corte 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 20), la stessa conclusione si impone relativamente alla asserita violazione del principio di certezza giuridica.

192 Secondo la decisione impugnata, le condizioni della decisione di approvazione non sono state rispettate rispetto a talune voci di spesa. La ricorrente non ha dimostrato l'erroneità dell'analisi della convenuta che l'ha condotta a tale conclusione. Pertanto occorre ritenere che, nella fattispecie, la ricorrente non ha rispettato le condizioni alle quali erano soggette le azioni di formazione in esame.

193 In ogni caso, la ricorrente non poteva legittimamente attendere di vedersi attribuito l'importo finanziario nella sua integralità, o anche solo quanto versato come anticipo. Infatti, in primo luogo, emerge dal punto 18 che, dal 1991, talune iniziative del DAFSE lasciavano supporre il fatto che esso non avesse terminato l'esame del fascicolo e che dubbi esistessero quanto al fondamento della certificazione contabile e di fatto del 30 ottobre 1989. In secondo luogo, dal momento che è la Commissione che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, prende la decisione finale (sentenza della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 29), la ricorrente non poteva presumere che la certificazione del 30 ottobre 1989 le avrebbe concesso il diritto di ricevere l'importo il cui versamento era stato sollecitato nella domanda di pagamento del saldo oggetto della detta certificazione.

194 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento, di certezza del diritto e di tutela dei diritti acquisiti dev'essere respinto.

3. Sull'asserita violazione dei diritti della difesa della ricorrente

195 La ricorrente si limita ad affermare in modo generale che il passaggio del tempo successivamente al periodo di realizzazione delle azioni compromette le sue possibilità di apportare la prova dell'infondatezza delle censure ad essa indirizzate.

- 196 Il sistema di sovvenzione messo a punto dalla normativa applicabile si basa in particolare sul rispetto da parte del beneficiario di una serie di condizioni che gli danno diritto a ricevere il contributo previsto. Da tale normativa risulta, in particolare dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, che tanto le autorità nazionali quanto la Commissione hanno il diritto di controllare il rispetto da parte del beneficiario di tali condizioni. Ne consegue che, per assicurarsi il versamento del contributo, i beneficiari sono tenuti a conservare i documenti giustificativi che dimostrano l'osservanza di tali condizioni fino almeno alla decisione finale della Commissione sulla domanda di pagamento del saldo.
- 197 Ne consegue che la censura relativa alla violazione dei diritti della difesa deve essere respinta.
- 198 Da quanto precede deriva che il terzo motivo deve essere respinto.

D — *Sul quarto motivo, relativo allo sviamento di potere*

Argomenti delle parti

- 199 In via subordinata, la ricorrente censura la convenuta per aver commesso uno sviamento di potere sostituendosi allo Stato portoghese nel ridurre il contributo in causa e legittimando, in tal modo, le operazioni, illegali, del DAFSE successive alla certificazione contabile e di fatto del 30 ottobre 1989. Il DAFSE sarebbe stato mosso dalla preoccupazione di ridurre ad ogni costo contributi precedentemente approvati, per risanare il bilancio della previdenza sociale di cui fanno

parte i contributi nazionali concessi nell'ambito del concorso dell'FSE, accusando i destinatari del finanziamento dell'FSE di averli male utilizzati. Legittimando così l'azione illegale del DAFSE, la convenuta avrebbe oltrepassato i poteri ad essa conferiti dall'art. 7 del regolamento n. 2950/83 e commesso uno sviamento di potere.

200 Tale sviamento di potere emergerebbe:

- dal fatto che l'importo della riduzione decisa dalla convenuta corrisponde agli importi rifiutati nelle decisioni di certificazione del DAFSE 19 giugno 1995 (v. supra, punto 31);

- dal riesame dei fascicoli in causa alla luce dei nuovi criteri;

- dall'attenzione prestata dall'opinione pubblica alla situazione delle finanze pubbliche nel 1995, anno delle elezioni legislative;

- dai documenti allegati al controricorso, in particolare quelli relativi ai lavori del gruppo di lavoro del fondo anteriore, riguardante la definizione di un metodo di controllo dei fascicoli di finanziamento dell'FSE nei quali la ricorrente era intervenuta (documenti 7-9 e 17).

201 La convenuta ricusa tali allegazioni e sottolinea di essersi limitata a confermare la certificazione compiuta dallo Stato portoghese, nel rispetto della normativa comunitaria applicabile in materia, in particolare dell'art. 6 del regolamento n. 2950/83.

Giudizio del Tribunale

202 Un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base a indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo o, quanto meno, determinante di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze nel caso di specie (v., in particolare, sentenza Proderec/Commissione, citata supra al punto 54, punto 118).

203 Gli elementi fatti valere dalla ricorrente per provare un tale sviamento di potere sono insufficienti a far venir meno la presunzione di legalità di cui, in principio, godono gli atti delle istituzioni comunitarie.

204 Come affermato dal Tribunale nella sentenza Proderec/Commissione (citata supra al punto 54, punto 69), l'atto di attestazione adottato dallo Stato membro ai sensi dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83 non lo esime dagli altri obblighi che gli incombono in forza della normativa comunitaria pertinente.

205 Inoltre, i criteri alla luce dei quali i fascicoli in esame sono stati riesaminati sono quelli di «ragionevolezza delle spese effettuate dal beneficiario» e di «buona gestione finanziaria del contributo». Orbene, l'applicazione di tali criteri, che

consistono semplicemente nell'accertare se le spese dichiarate dal beneficiario e da esso pagate rendano adeguatamente conto delle prestazioni per le quali sono state sostenute, rientra senz'altro nell'ambito del controllo che lo Stato membro è tenuto ad effettuare oltre alla semplice certificazione di fatto e contabile, in conformità all'art. 7 della decisione 83/673, quando sospetta l'esistenza di irregolarità, fraudolente o no (sentenza Proderec/Commissione, citata supra al punto 54, punto 88).

- 206 Dato che, nella fattispecie, lo Stato portoghese sospettava irregolarità nei fascicoli del finanziamento dell'FSE che sono stati oggetto dell'attestazione contabile e di fatto del 30 ottobre 1989, che ha riesaminato tali fascicoli e ha modificato conseguentemente la sua attestazione contabile e di fatto e che la convenuta ha ratificato tale attestazione come modificata a seguito del riesame, quest'ultima aveva il diritto di procedere alle conseguenti riduzioni del contributo.
- 207 Infine, l'attenzione portata dall'opinione pubblica portoghese alle finanze del paese non costituisce per nulla un indizio di sviamento di potere.
- 208 In conclusione, gli elementi avanzati dalla ricorrente sono insufficienti per dimostrare l'esistenza di uno sviamento di potere, e pertanto il quarto motivo deve essere respinto.
- 209 Da quanto sopra risulta che il ricorso deve essere accolto nella misura in cui è diretto all'annullamento di quella parte della decisione impugnata in cui essa, relativamente alle sottovoci 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, lett. b), 14.3.1, lett. c), 14.3.7, 14.3.8 et 14.3.15 della parte del progetto relativo alla Tintas Robbialac e 14.2.8, 14.3.1, lett. b), 14.3.1, lett. c), 14.3.7 et 14.3.11 della parte del progetto relativo alla Sapec, impone una riduzione delle somme reclamate dalla ricorrente nella sua domanda di pagamento del saldo.

Sulle spese

- 210 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 211 Nella fattispecie, le richieste d'annullamento formulate dalla ricorrente, che ha chiesto la condanna della Commissione alle spese del presente giudizio, sono state dichiarate parzialmente fondate.
- 212 Occorre conseguentemente condannare ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 14 agosto 1996, C(96) 1184, che ha ridotto il contributo del Fondo sociale europeo concesso nell'ambito del progetto n. 880412/P3, è annullata nella misura in cui, relativamente alle sottovoci 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, lett. b), 14.3.1, lett. c), 14.3.7, 14.3.8 e 14.3.15 della parte del progetto relativo alla Tintas Robbialac e 14.2.8, 14.3.1, lett. b),

14.3.1, lett. c), 14.3.7 e 14.3.11 della parte del progetto relativo alla Sapec — Produits et engrais chimiques du Portugal SA, la Commissione impone una riduzione delle somme reclamate dalla ricorrente nella sua domanda di pagamento del saldo.

2) Il ricorso è respinto per il resto.

3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Jaeger

Lenaerts

Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 settembre 1999.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

M. Jaeger

Indice

Quadro giuridico	II-2677
Fatti all'origine della controversia	II-2679
A — Fatti all'origine della decisione impugnata	II-2679
B — La decisione impugnata	II-2685
Procedimento	II-2689
Conclusioni delle parti	II-2689
Nel merito	II-2690
A — Sul primo motivo, relativo, per quanto concerne la seconda certificazione effettuata dal DAFSE, alla violazione della normativa applicabile	II-2690
Sull'incompetenza <i>ratione temporis</i> del DAFSE	II-2691
Argomenti delle parti	II-2691
— Sulla prima censura, relativa alla tardività della seconda certificazione contabile e di fatto	II-2691
— Sulla seconda censura, relativa all'inosservanza della ripartizione temporale dei compiti rispettivi dello Stato membro interessato e della Commissione	II-2692
Giudizio del Tribunale	II-2693
Sulla violazione delle norme di ripartizione delle rispettive competenze degli Stati membri e della Commissione	II-2695
Argomenti delle parti	II-2695
Giudizio del Tribunale	II-2696
B — Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato	II-2697
Argomenti delle parti	II-2697
Giudizio del Tribunale	II-2700
1. Osservazioni preliminari	II-2700
2. Incorporazione della motivazione degli atti delle autorità nazionali nella decisione della Commissione	II-2701
3. Informazione della ricorrente sugli elementi ai quali la decisione impugnata fa riferimento	II-2702
4. Carattere sufficiente della motivazione	II-2702
a) Motivi delle riduzioni operate nella parte del progetto riguardante la Pirites Alentejanas	II-2702
— Sottovoce 14.1.4 (assicurazioni)	II-2703

— Sottovoce 14.2.6 (spese di personale incaricato della preparazione dei corsi)	II - 2704
— Sottovoce 14.2.7 (lavori specialistici)	II - 2704
— Sottovoce 14.3.1, lett. a) (retribuzioni del personale insegnante)	II - 2705
— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzioni del personale tecnico non insegnante), e 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo)	II - 2705
— Sottovoce 14.3.2 (oneri sulle retribuzioni)	II - 2706
— Sottovoce 14.3.3 (spese di alloggio) e 14.3.4 (spese di vitto)	II - 2706
— Sottovoce 14.3.5 (spese per gli spostamenti)	II - 2707
— Sottovoce 14.3.14 (spese di amministrazione generali)	II - 2707
— Sottovoce 14.6.3 (ammortamento degli strumenti elettronici)	II - 2708
b) Motivi delle riduzioni operate nella parte del progetto riguardante la Tintas Robbialac	II - 2708
— Voce 14.1 (emolumenti degli stagisti in formazione)	II - 2709
— Voce 14.2 (preparazione dei corsi)	II - 2710
— Voce 14.3 (funzionamento e gestione dei corsi)	II - 2711
— Sottovoce 14.3.1, lett. a) (retribuzione del personale insegnante)	II - 2713
— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzioni del personale tecnico non insegnante), e 14.3.1, lett. c) (retribuzioni del personale amministrativo)	II - 2713
— Sottovoce 14.3.2 (oneri sociali)	II - 2714
— Sottovoce 14.3.4 (spese di vitto per gli insegnanti interni)	II - 2714
— Sottovoce 14.3.7 (gestione e controllo di bilancio) e 14.3.8 (lavori specialistici)	II - 2715
— Sottovoce 14.3.9 (locazioni mobiliari e immobiliari)	II - 2716
— Sottovoce 14.3.11 (altre consegne e servizi forniti da terzi)	II - 2717
— Sottovoce 14.3.15 (altre spese di funzionamento e di gestione)	II - 2717
— Voce 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti)	II - 2717
— Voce 14.9 (spostamenti degli stagisti)	II - 2718

c) Motivi relativi alle riduzioni operate nella parte del progetto relativo alla Sapec	II-2718
— Voce 14.2 (preparazione dei corsi)	II-2719
— Voce 14.3 (funzionamento e gestione dei corsi)	II-2720
— Sottovoce 14.3.1, lett. b) (retribuzione del personale tecnico non insegnante) e 14.3.1, lett. c) (retribuzione del personale amministrativo)	II-2721
— Sottovoce 14.3.5 (spese per gli spostamenti)	II-2722
— Sottovoce 14.3.7 (gestione e controllo di bilancio)	II-2722
— Sottovoce 14.3.9 (locazione mobiliare e immobiliare)	II-2723
— Sottovoce 14.3.11 (altre consegne e servizi forniti da terzi)	II-2725
— Voce 14.8 (vitto e alloggio degli stagisti)	II-2726
C — Sul terzo motivo, relativo all'abuso del diritto e alla violazione dei diritti della difesa, nonché dei principi generali di buona fede, di tutela del legittimo affidamento e di tutela dei diritti acquisiti	II-2727
Argomenti delle parti	II-2727
Giudizio del Tribunale	II-2728
1. Sulla ragionevolezza della durata del procedimento	II-2728
2. Sulle censure relative ad una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento, di certezza giuridica e di tutela dei diritti acquisiti	II-2731
3. Sull'asserita violazione dei diritti della difesa della ricorrente	II-2732
D — Sul quarto motivo, relativo allo sviamento di potere	II-2733
Argomenti delle parti	II-2733
Giudizio del Tribunale	II-2735
Sulle spese	II-2737