

# Causa T-196/01

## Aristoteleio Panepistimio Thessalonikis contro Commissione delle Comunità europee

«FEAOG — Soppressione di un contributo finanziario —  
Art. 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 — Errore di valutazione —  
Principio di proporzionalità — Termine ragionevole — Motivazione»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) 30 settembre 2003 . . . . . II-3994

### Massime della sentenza

1. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamenti comunitari concessi per azioni nazionali — Soppressione di un contributo finanziario del FEAOG a motivo di irregolarità — Obbligo per la Commissione di dimostrare l'esistenza di irregolarità nella realizzazione del progetto — Obbligo per il beneficiario del contributo di dimostrare la conformità del progetto con le disposizioni applicabili — Obbligo per la Commissione di formulare con precisione le diverse censure nella lettera di avvio del procedimento — Obbligo d'informazione e di lealtà incombente ai richiedenti e ai beneficiari di un contributo finanziario del FEAOG*  
[Regolamento (CEE) del Consiglio n. 4253/88, art. 24]

2. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamenti comunitari concessi per azioni nazionali — Soppressione di un contributo finanziario del FEAOG a motivo di irregolarità — Cofinanziamento comunitario e nazionale di un progetto nazionale — Contesto normativo della decisione recante soppressione del contributo — Diritto comunitario — Giustificazione fondata sulla realizzazione del progetto in conformità con la normativa nazionale — Inammissibilità*  
(Regolamento del Consiglio n. 4253/88, art. 24, n. 2)
  
3. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamento comunitario — Diritto della Commissione di domandare ai beneficiari di un contributo finanziario comunitario informazioni supplementari rispetto a quelle già fornite*
  
4. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamento comunitario — Soppressione di un contributo finanziario del FEAOG a motivo di irregolarità — Obbligo della Commissione di fornire al beneficiario del contributo indicazioni precise in merito ai documenti giustificativi e ai chiarimenti supplementari da fornire*  
(Regolamento del Consiglio n. 4253/88, art. 24)
  
5. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamento comunitario — Soppressione di un contributo finanziario del FEAOG a motivo di irregolarità — Obbligo della Commissione di verificare la realizzazione effettiva di un'azione — Insussistenza*  
(Regolamento del Consiglio n. 4253/88, art. 24)
  
6. *Diritto comunitario — Principi — Proporzionalità — Soppressione di un contributo finanziario del FEAOG a motivo di irregolarità — Decisione di soppressione del contributo parzialmente viziata da errori di valutazione — Annullamento della decisione nel suo insieme — Obblighi della Commissione alla luce del principio di proporzionalità*  
[Art. 233 CE; regolamenti (CEE) del Consiglio n. 2052/88 e n. 4253/88, art. 23]
  
7. *Coesione economica e sociale — Interventi strutturali — Finanziamento comunitario — Procedura di soppressione di un contributo finanziario — Obblighi della Commissione — Rispetto di un termine ragionevole — Criteri di valutazione — Violazione — Conseguenze*  
(Regolamento del Consiglio n. 4253/88, art. 24)

1. Anche se, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 24 del regolamento n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dell'altro, la Commissione deve dimostrare, in seguito ad un esame appropriato del progetto, l'esistenza di irregolarità nella sua realizzazione che giustifichino la soppressione di un contributo, spetta tuttavia al beneficiario realizzare il progetto così come approvato e garantire il pieno rispetto delle condizioni di concessione del contributo, come figurano nella decisione di concessione e nei suoi allegati. Di conseguenza, se, nel corso del suo esame, la Commissione scopre elementi che indicano l'esistenza di siffatte irregolarità, il beneficiario del contributo dev'essere in grado di dimostrare che il progetto è stato realizzato in piena conformità con le disposizioni applicabili e, segnatamente, con la decisione di concessione. In particolare, gli incombe dimostrare la realtà delle spese sostenute, il loro rapporto diretto con le diverse azioni previste dal progetto, nonché l'adeguatezza di tali spese alla luce degli obiettivi del progetto.

In tale contesto, la lettera di avvio del procedimento assume un'importanza fondamentale. Infatti, in tale fase del procedimento amministrativo, la Commissione deve, in seguito alla sua

indagine, formulare in modo sufficientemente preciso le diverse censure relative all'esecuzione del progetto per consentire al beneficiario di fornire le prove di cui sopra.

Perciò, in conformità all'obbligo di lealtà che gli incombe e che deriva da quello di realizzare il progetto in uno spirito di partnership e di fiducia reciproca, il beneficiario deve fornire alla Commissione tutti i documenti giustificativi e le spiegazioni che, riguardo alle specificità del progetto ed alle condizioni finanziarie previste negli allegati della decisione di concessione, possono sembrargli necessari per dissipare i dubbi espressi dalla Commissione. Il fatto che i richiedenti e i beneficiari di contributi comunitari forniscano informazioni attendibili e non tali da indurre la Commissione in errore è indispensabile per il buon funzionamento del sistema di controlli e di prove istituito per verificare se siano state rispettate le condizioni per la concessione di tali contributi.

Quindi, allorché si esamina la legittimità di una decisione recante soppressione di un contributo finanziario comunitario, occorre anche valutare se il beneficiario del contributo abbia adempiuto il suo obbligo di fornire alla Commissione tutti i documenti giustificativi e le spiegazioni che, riguardo

alle specificità del progetto e alle condizioni finanziarie previste negli allegati della decisione di concessione, possono sembrargli necessari per verificare la buona esecuzione del progetto.

3. La Commissione è legittimata a domandare ai beneficiari di un contributo finanziario comunitario informazioni supplementari, rispetto a quelle già fornite, qualora le appaiano necessarie per accertare la buona esecuzione del progetto.

(v. punti 47-50)

2. Sebbene il progetto intitolato «Progetto pilota sul rimboschimento rapido degli spazi forestali devastati dagli incendi in Grecia» sia stato cofinanziato mediante risorse nazionali e sia quindi soggetto ad una normativa nazionale, il contesto normativo nel quale si inserisce la decisione recante soppressione del contributo finanziario comunitario è quello stabilito dal diritto comunitario, vale a dire, in particolare, dall'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, e dalla decisione di concessione. Il beneficiario del contributo comunitario non può quindi limitarsi a far valere dinanzi alla Commissione che egli ha realizzato il progetto approvato in conformità con la normativa nazionale.

(v. punto 51)

In proposito, il beneficiario del contributo, in quanto responsabile della gestione del progetto, si trova, in via di principio, nella situazione migliore per sapere quali informazioni deve fornire alla Commissione per giustificare le spese imputate al progetto. Se, in una situazione specifica, la Commissione ritiene di aver bisogno d'informazioni più precise di quelle già fornite per procedere ad un esame adeguato del progetto, deve informarne il beneficiario in modo sufficientemente concreto per dargli la possibilità di fornirle tali informazioni prima della chiusura del procedimento e della soppressione del contributo.

(v. punti 112-113, 116)

4. La mancata corrispondenza tra le funzioni indicate nel contratto di lavoro di una persona che lavora per un progetto finanziato con risorse comunitarie ed i compiti che questa persona ha effettivamente svolto e per i quali sono imputate delle spese non costituisce una prova irrefutabile dell'esistenza di

un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro.

La Commissione non può validamente addebitare al beneficiario di un contributo finanziario comunitario di non averle presentato documenti che consentissero di giustificare le spese di missione di una persona impiegata in un progetto finanziato con risorse comunitarie in relazione alle finalità del progetto, senza avergli indicato con maggior precisione i documenti giustificativi ed i chiarimenti supplementari che esso avrebbe dovuto fornire.

(v. punti 132, 138)

5. L'art. 24 del regolamento n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, il quale prevede che la Commissione può decidere di adottare

misure di restituzione del contributo finanziario se, ai termini del n. 2 di tale articolo, «l'esame conferma l'esistenza di una irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione», si riferisce in modo espresso a irregolarità riguardanti le condizioni di attuazione dell'azione finanziata, incluse le irregolarità di gestione.

Ne consegue che non si può sostenere che le sanzioni previste dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88 troverebbero applicazione solo qualora l'azione finanziata non fosse stata realizzata in tutto o in parte.

Quindi, il detto art. 24 non può interpretarsi nel senso che la Commissione, quando constata irregolarità importanti nella gestione di un'azione, è tenuta, prima di sopprimere il contributo, ad esaminare comunque se tale azione sia stata effettivamente realizzata o no.

(v. punti 205-208)

6. Tenuto conto della natura stessa dei contributi finanziari concessi dalla Comunità, l'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie indicate nella decisione di concessione costituisce, così come l'obbligo di esecuzione materiale del progetto di cui trattasi, uno degli impegni essenziali da parte del beneficiario e, pertanto, condiziona l'attribuzione del contributo comunitario.

In linea di principio, quando la Commissione constata che il beneficiario di un contributo comunitario ha imputato al progetto di cui trattasi alcune spese per le quali non ha dimostrato un nesso diretto con il progetto né la loro adeguatezza, essa può sopprimere il contributo concesso. Infatti la Commissione può, in un contesto del genere, ragionevolmente ritenere che qualsiasi sanzione diversa dalla soppressione totale del contributo e dalla restituzione delle somme versate dal FEAOG rischierebbe di costituire un invito alla frode, in quanto i candidati beneficiari sarebbero tentati sia di gonfiare artificialmente l'importo delle spese imputate al progetto per sottrarsi al loro obbligo di cofinanziamento e ottenere l'intervento massimo del FEAOG previsto nella decisione di concessione, sia di fornire false informazioni o di occultare taluni dati per ottenere un contributo o per rendere più consistente il contributo richiesto, con l'unico rischio di veder quest'ultimo ridotto al livello che sarebbe stato appropriato tenuto conto delle spese

realmente sostenute dal beneficiario e/o dell'esattezza delle informazioni fornite da questo alla Commissione.

Ciò nondimeno, in una situazione in cui la decisione di soppressione del contributo comunitario viene annullata globalmente, ancorché viziata da errori di valutazione solo con riferimento a talune delle irregolarità rilevate, spetta alla Commissione, conformemente all'art. 233 CE, tenuto conto di quanto è stato statuito con riferimento alle predette irregolarità, decidere, secondo il principio di proporzionalità, se occorra tenere ferma la soppressione del contributo o adottare un altro provvedimento per quanto riguarda il progetto.

(v. punti 220, 222-226)

7. L'art. 24 del regolamento n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, non prevede particolari termini che la Commissione debba rispettare nell'ambito della procedura di soppressione di un contributo finanziario.

In forza di un principio generale del diritto comunitario, la Commissione è tenuta ad osservare, nell'ambito dei suoi procedimenti amministrativi, un termine ragionevole, la cui durata si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto in cui essa si colloca, delle varie fasi procedurali espletate, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa.

Tuttavia, la violazione del principio dell'osservanza del termine ragionevole, ammettendo che sia provata, non giustifica un annullamento automatico della decisione impugnata.

(v. punti 228-230, 233)