

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
18 settembre 2003 *

Nella causa T-321/01,

Internationaler Hilfsfonds eV, con sede in Rosbach (Germania), rappresentata dall'avv. H. Kaltenecker,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re M.-J. Jonczy e S. Fries, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 16 ottobre 2001 con cui sono state respinte le richieste di cofinanziamento di due progetti presentate dalla ricorrente, rispettivamente, nel dicembre del 1996 e nel settembre del 1997,

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

composto dai sigg. K. Lenaerts, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 maggio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

1 Il bilancio dell'Unione europea prevede una voce di bilancio (B7-6000) per la partecipazione comunitaria ad azioni a favore di paesi in via di sviluppo, effettuate da organizzazioni non governative (in prosieguo: le «ONG»). Tale voce

di bilancio è stata introdotta nel 1976, a seguito di una comunicazione della Commissione al Consiglio, in data 6 ottobre 1975, relativa agli orientamenti in materia di relazioni con le organizzazioni non governative che si occupano della cooperazione allo sviluppo [COM (75) 504 def.].

- 2 All'epoca dei fatti la Commissione era responsabile della gestione dei fondi destinati a tale voce nel rispetto degli obblighi ad essa incombenti ai sensi del regolamento finanziario 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356, pag. 1), sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2003, dal regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1).

- 3 In base a tale voce di bilancio le ONG possono ottenere sovvenzioni comunitarie per progetti di aiuto allo sviluppo, presentando richieste di cofinanziamento alla Commissione. Sino al 2000 tali richieste di cofinanziamento potevano essere presentate liberamente senza attendere l'invito a formulare proposte. Da allora in poi la Commissione invita, invece, a formulare proposte.

- 4 All'epoca dei fatti, le condizioni del cofinanziamento erano stabilite in un documento emanato dalla Commissione nel 1988, intitolato «Condizioni generali per il cofinanziamento di azioni realizzate nei paesi in via di sviluppo (PVS) dalle (...) ONG» (in prosieguo: le «condizioni generali»). Tale documento stabilisce i criteri di idoneità delle ONG e i criteri di idoneità delle azioni, fornendo istruzioni concrete in ordine alla presentazione delle pratiche e spiegazioni dettagliate sulle modalità di finanziamento. Una nuova versione delle condizioni generali è stata adottata nel 2000 al momento del primo invito alla formulazione di offerte. Le condizioni generali non vengono pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

5 Nel titolo I delle condizioni generali, i criteri di idoneità delle ONG erano indicati nei seguenti termini:

«1) Per poter accedere al cofinanziamento ai sensi delle presenti condizioni generali, l'ONG deve rispondere alle condizioni seguenti:

1.1 essa deve essere costituita sotto forma di ONG autonoma senza scopo di lucro in uno Stato membro della CE conformemente alla normativa ivi vigente;

1.2 essa deve avere la propria sede in uno Stato membro della CE;

1.3 la sua sede deve costituire il centro effettivo di tutte le decisioni relative alle azioni cofinanziate;

1.4 le sue risorse umane e finanziarie devono essere prevalentemente di origine europea (CE).

2) Al fine di determinare se una ONG possa beneficiare di un cofinanziamento, verranno presi in considerazione i seguenti elementi:

2.1 la sua capacità di mobilitare la solidarietà e le risorse private nella Comunità europea ai fini delle proprie attività di sviluppo nei PVS;

2.2 la priorità da essa attribuita all'aiuto allo sviluppo nei PVS;

2.3 la sua esperienza in materia di aiuti ai PVS;

2.4 la sua capacità di sostenere azioni di sviluppo proposte dai partner nei PVS;

2.5 la natura e la rilevanza dei rapporti con organizzazioni simili nei PVS;

2.6 la natura e la rilevanza dei rapporti con altre ONG sia all'interno sia all'esterno della Comunità europea;

2.7 la sua capacità di gestione amministrativa e, all'occorrenza, le modalità con cui, in passato, essa ha fatto fronte agli obblighi derivanti da precedenti contratti di cofinanziamento conclusi tra la medesima e la CE.

3) Una ONG idonea che risponda ai suddetti requisiti ma che agisca per conto di una ONG non idonea e che non incida in alcun modo sulla realizzazione delle azioni e non contribuisca al loro finanziamento è esclusa dal cofinanziamento».

Fatti

- 6 L'Internationaler Hilfsfonds e V (in prosieguo: l'«IH») è una ONG di diritto tedesco che assiste rifugiati, vittime di guerra e di catastrofi. Tra il 1993 e il 1997 essa presentava alla Commissione sei richieste di cofinanziamento di azioni (in prosieguo: i «progetti»).
- 7 Nell'ambito dell'esame delle prime richieste, i servizi della Commissione ritenevano che la ricorrente non costituisse un'ONG idonea secondo i criteri stabiliti nelle condizioni generali. Tale inidoneità veniva comunicata alla ricorrente con lettera della Commissione 12 ottobre 1993.
- 8 La ricorrente contestava tale decisione in varie conversazioni con la Commissione e in una serie di lettere.
- 9 Con lettera 29 luglio 1996 la Commissione spiegava i motivi principali che l'avevano indotta, nel 1993, a ritenere che l'IH non costituisse un'ONG idonea.
- 10 Tali motivi inerivano al fatto che la ricorrente non avrebbe risposto a taluni requisiti fissati nelle condizioni generali. Si trattava, in particolare, dei seguenti requisiti: tutte le decisioni concernenti i progetti diretti ad essere cofinanziati dovevano essere prese nella sede della ricorrente; le risorse finanziarie dovevano avere, prevalentemente, origine europea; la ricorrente doveva possedere la capacità di mobilitare fondi privati per i propri progetti e disporre della capacità amministrativa per far fronte alla loro gestione. Nella lettera 29 luglio 1996 la Commissione riteneva, in conclusione, di non essere in grado di distinguere

chiaramente tra le sfere di attività, le fonti di finanziamento, le spese, le responsabilità e l'apparato gestionale, rispettivamente, della ricorrente e della InterAid International (Stati Uniti), un'ONG collegata alla ricorrente.

- 11 Il 5 dicembre 1996 la ricorrente presentava alla Commissione un quinto progetto. La Commissione proponeva alla ricorrente di eseguire un audit, senza peraltro giungere ad un accordo al riguardo. Una versione modificata di tale progetto del 1996 veniva sottoposta alla Commissione con una nuova richiesta nel settembre 1997. La Commissione non si pronunciava su tale nuova richiesta di cofinanziamento, ritenendo sempre valida la decisione 12 ottobre 1993 in merito all'inidoneità della ricorrente quale ONG.
- 12 La ricorrente presentava allora tre reclami successivi al mediatore europeo (in prosieguo: il «mediatore»), uno nel 1998 e gli altri due nel 2000. Tali reclami riguardavano essenzialmente due aspetti, vale a dire la questione dell'accesso agli atti della pratica e la questione se la Commissione avesse correttamente valutato le richieste della ricorrente.
- 13 Per quanto attiene all'accesso agli atti della pratica, il mediatore riteneva che l'elenco dei documenti offerti dalla Commissione alla ricorrente in consultazione non fosse completo, che la Commissione avesse trattenuto taluni documenti senza motivo e che, conseguentemente, tale comportamento della Commissione potesse rappresentare un caso di mala gestio. Il mediatore proponeva alla Commissione di consentire un idoneo accesso agli atti della pratica. Tale accesso aveva luogo nei locali della Commissione in data 26 ottobre 2001. Il mediatore rilevava, peraltro, un caso di mala gestio nel fatto che la ricorrente non aveva avuto l'opportunità di essere sentita formalmente in merito alle informazioni che la Commissione aveva ottenuto da terzi, informazioni poi utilizzate ai fini dell'emanazione della decisione contro la ricorrente stessa.
- 14 Per quanto attiene alla corretta valutazione delle domande, il mediatore procedeva, in primo luogo, ad un rilievo critico con riguardo al fatto che la

Commissione aveva lasciato trascorrere un ampio lasso di tempo prima di indicare per iscritto (vale a dire con lettera del 1996) i motivi che l'avevano indotta nel 1993 a ritenere l'IH inidonea quale ONG. In ordine alla questione della valutazione delle informazioni provenienti da terzi, nelle proprie conclusioni preliminari il 19 luglio 2001, il mediatore riteneva insussistente la mala gestio. Infine, quanto al fatto che la Commissione non avesse preso decisioni formali in merito alle richieste della ricorrente del dicembre 1996 e del settembre 1997, il mediatore raccomandava alla Commissione di rispondere entro il 31 ottobre 2001.

15 Al fine di conformarsi alla raccomandazione del mediatore, la Commissione inviava alla ricorrente una lettera in data 16 ottobre 2001 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), con cui respingeva le due richieste. In tale lettera la Commissione faceva presente, in particolare, che il mediatore le aveva raccomandato di pronunciarsi in ordine ai progetti presentati nel dicembre 1996 e nel settembre 1997. Esprimendo il proprio rincrescimento per il lasso di tempo intercorso dalla presentazione di tali richieste, la Commissione spiegava il proprio silenzio affermando che, laddove i propri servizi dichiarino un'organizzazione inidonea al cofinanziamento comunitario quale ONG, tale decisione produrrebbe automaticamente il rigetto di tutti i successivi progetti presentati dall'organizzazione medesima sino a quando questa non risponda ai criteri di idoneità quale ONG. La Commissione faceva presente che i propri servizi erano in attesa della decisione del mediatore per rispondere espressamente alle due dette richieste di cofinanziamento. La Commissione dichiarava successivamente: «Il mediatore ha ritenuto che la decisione presa dalla Commissione relativa all'inidoneità della (...) [IH], non costituisce un caso di mala gestio. Siamo quindi spiacenti di informarvi espressamente che i due progetti presentati, rispettivamente, nel dicembre 1996 e nel settembre 1997, sono respinti in considerazione della inidoneità della vostra ONG ai fini del cofinanziamento». La Commissione invitava, peraltro, la ricorrente a presentarle una nuova domanda di cofinanziamento conformemente alle nuove norme vigenti, al fine di consentire ai propri servizi di verificare, a tale data, l'idoneità sia della ricorrente quale ONG sia dei progetti che la ricorrente intendeva realizzare.

16 La ricorrente replicava alle conclusioni preliminari del mediatore del 19 luglio 2001 con riguardo alla questione della valutazione delle informazioni provenienti

da terzi. Nelle proprie osservazioni presentate al mediatore con parere del 5 novembre 2001, la Commissione non è ritornata su tale aspetto. Nella propria decisione 30 novembre 2001 il mediatore riteneva, in conclusione, che la Commissione aveva omesso di esaminare, nelle dovute forme, le richieste di cofinanziamento della ricorrente.

Conclusioni delle parti

- 17 Con atto depositato in data 15 dicembre 2001 la ricorrente ha proposto il presente ricorso diretto contro la lettera 16 ottobre 2001, facendo presente che il ricorso è rivolto implicitamente avverso la motivazione espressa dalla Commissione nel proprio parere del 5 novembre 2001.
- 18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale. Le parti hanno risposto ai quesiti scritti posti dal Tribunale.
- 19 Le parti hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 7 maggio 2003.
- 20 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione 16 ottobre 2001, con cui sono state respinte le richieste di cofinanziamento del dicembre 1996 e del settembre 1997;

- pronunciarsi sul principio della condanna della Commissione alle spese del procedimento, ivi incluse quelle attinenti ai procedimenti dinanzi al mediatore.

21 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo in quanto infondato;
- condannare la ricorrente alle spese; in subordine, la Commissione contesta la ripetibilità delle spese attinenti al procedimento dinanzi al mediatore.

In diritto

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 22 La Commissione sostiene che il ricorso sarebbe irricevibile in quanto tardivo. Essa sostiene, inoltre, che la ricorrente sarebbe priva di interesse ad agire.

— In ordine alla tardività del ricorso

- 23 La Commissione si richiama alla giurisprudenza secondo cui è irricevibile il ricorso di annullamento proposto avverso una decisione meramente confermativa di una decisione precedente non tempestivamente impugnata. Secondo tale giurisprudenza, una decisione è semplicemente confermativa di una decisione precedente quando non contenga alcun elemento nuovo rispetto ad un atto precedente e non sia stata preceduta da un riesame della situazione del destinatario del detto atto (sentenza del Tribunale 26 ottobre 2000, cause riunite da T-83/99 a T-85/99, Ripa di Meana e a./Parlamento, Racc. pag. II-3493, punto 33, nonché giurisprudenza *ivi cit.*).
- 24 Secondo la Commissione, l'atto impugnato sarebbe meramente confermativo di una decisione precedente, vale a dire della decisione adottata nel 1993 in merito all'inidoneità dell'IH quale ONG. Questa sarebbe la decisione che la ricorrente intenderebbe, in realtà, attaccare. Orbene, all'epoca dell'adozione della detta decisione, nel 1993, la ricorrente avrebbe optato di non avvalersi del proprio diritto di ricorso. La ricorrente non avrebbe nemmeno impugnato la lettera del 29 luglio 1996, ora oggetto centrale delle proprie argomentazioni.
- 25 La ricorrente si chiede a quale decisione precedente la Commissione intenda riferirsi: la lettera 29 luglio 1996, che conterrebbe unicamente una pseudo giustificazione relativa ai criteri applicati, ovvero la lettera 12 ottobre 1993, che non conterrebbe alcuna giustificazione. La giurisprudenza richiamata atterrebbe peraltro a fattispecie completamente diverse. La ricorrente sottolinea, inoltre, di aver focalizzato le proprie argomentazioni sulla decisione impugnata.

— Sull'interesse ad agire

- 26 La Commissione contesta l'interesse ad agire della ricorrente. Come emergerebbe dall'atto impugnato, la Commissione avrebbe invitato la ricorrente a sottoporle

una nuova pratica nell'ambito dell'invito alla formulazione di offerte. La Commissione sarebbe quindi disposta a riconsiderare la questione dell'idoneità dell'IH alla luce della situazione attuale di questa ed in considerazione delle nuove condizioni generali fissate nel 2000. Conseguentemente, la ricorrente non avrebbe alcun interesse ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata, emanata nella vigenza del precedente regime di accertamento dell'idoneità.

- 27 La ricorrente si chiede come possa contestarsi il suo interesse ad agire in presenza delle numerose azioni da essa intraprese. Per quanto attiene all'argomento della convenuta, secondo cui quest'ultima sarebbe disposta a riconsiderare la questione dell'idoneità alla luce della situazione attuale della ricorrente, quest'ultima si chiede per quale motivo la Commissione non ne abbia riconsiderato la posizione nel momento in cui ha invitato la ricorrente a sottoporle un nuovo progetto sulla base di una nuova documentazione. Orbene, la situazione giuridica della ricorrente non sarebbe cambiata tra il 1996/1997 ed il giorno d'oggi. Infine, considerato che la Commissione non avrebbe accettato una composizione amichevole della controversia, la ricorrente non avrebbe avuto a disposizione altro strumento se non l'azione giudiziaria dinanzi al Tribunale.

Giudizio del Tribunale

- 28 La Commissione deduce, in primo luogo, la tardività del ricorso. A suo parere, l'atto impugnato sarebbe meramente confermativo di una decisione precedente relativa all'inidoneità, adottata nel 1993, e non tempestivamente impugnata. La ricorrente non avrebbe nemmeno impugnato la lettera 29 luglio 1996.
- 29 Occorre anzitutto sottolineare che, nella decisione impugnata, la Commissione spiega il proprio silenzio in ordine ai progetti del 1996 e del 1997 affermando che, laddove i propri servizi dichiarino che un'organizzazione non costituisca un'ONG idonea al cofinanziamento comunitario, tale decisione di inidoneità produrrebbe automaticamente il rigetto dei successivi progetti presentati

dall'organizzazione medesima e ciò sino a quando essa non risponda ai criteri di idoneità previsti per le ONG. Inoltre, la Commissione ha fatto espressamente presente alla ricorrente che i due progetti presentati, rispettivamente, nel dicembre 1996 e nel settembre 1997, sono stati respinti in considerazione dell'inidoneità dell'IH al cofinanziamento comunitario, accertata nel 1993.

- 30 Occorre poi rilevare che la ricorrente non ha impugnato né la decisione del 1993 né la lettera del 1996. Solamente nel 1998 la ricorrente ha presentato il primo reclamo dinanzi al mediatore e solamente nel 2001 ha proposto il presente ricorso.
- 31 Occorre ancora rammentare la giurisprudenza secondo cui è irricevibile il ricorso di annullamento proposto avverso una decisione meramente confermativa di una decisione precedente non tempestivamente impugnata. Secondo tale giurisprudenza, una decisione è semplicemente confermativa di una decisione precedente quando non contenga alcun elemento nuovo rispetto ad un atto precedente e non sia stata preceduta da un riesame della situazione del destinatario del detto precedente atto (sentenza Ripa di Meana e a./Parlamento, cit. supra al punto 23, punto 33 e la giurisprudenza ivi richiamata).
- 32 Si deve tuttavia precisare che ogni singola richiesta di cofinanziamento ha una sua vita autonoma e dev'essere valutata nel suo insieme sulla base dei suoi propri meriti. Pertanto, prima di decidere di dare sostegno finanziario ad un'azione proposta in una richiesta di cofinanziamento, la Commissione deve esaminare, per ogni singola richiesta presentata, se l'ONG di cui trattasi risponda ai requisiti di idoneità stabiliti.
- 33 Certamente, nella decisione impugnata la Commissione può richiamarsi ad altre decisioni precedenti. Nella specie, per negare il cofinanziamento dei due progetti presentati, rispettivamente, nel dicembre 1996 e nel settembre 1997, la

Commissione si è richiamata alla decisione in merito all'inidoneità adottata nel 1993 ed esplicitata nel 1996. I motivi che avevano allora indotto la Commissione a ritenere che la ricorrente non fosse un'ONG idonea sono stati, in tal modo, assorbiti nella decisione impugnata. Ma resta il fatto che quest'ultima costituisce una decisione autonoma in sé sufficiente e, pertanto, impugnabile in sede giudiziaria.

34 Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità relativa alla tardività del ricorso dev'essere respinta.

35 La Commissione contesta, in secondo luogo, l'interesse ad agire della ricorrente.

36 Si deve ricordare che un ricorso di annullamento promosso da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo in quanto il ricorrente ha interesse a che sia annullato l'atto impugnato (sentenza del Tribunale 9 novembre 1994, causa T-46/92, Scottish Football/Commissione, Racc. pag. II-1039, punto 14). Un siffatto interesse sussiste solo se l'annullamento dell'atto è idoneo, di per sé, a produrre conseguenze giuridiche (sentenza della Corte 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO/Commissione, Racc. pag. 1965, punto 21).

37 A tal riguardo è sufficiente rilevare che l'eventuale annullamento della decisione impugnata potrebbe eventualmente legittimare la proposizione di un'azione per responsabilità della Comunità. Gli argomenti della Commissione devono quindi essere respinti.

38 Dalle suesposte considerazioni emerge che il ricorso è ricevibile.

Sul merito

- 39 La ricorrente deduce due motivi. In primo luogo, essa contesta il fatto che, qualora i servizi della Commissione dichiarino un'organizzazione inidonea quale ONG al cofinanziamento comunitario, tale dichiarazione produca automaticamente il rigetto dei progetti successivamente presentati, e ciò sino a quando l'organizzazione non risponda ai criteri di idoneità stabiliti per le ONG. In secondo luogo, la ricorrente contesta le ragioni che hanno indotto la Commissione ad adottare la decisione 12 ottobre 1993 in ordine all'inidoneità della ricorrente ed esposte nella lettera 29 luglio 1996.
- 40 La Commissione ritiene, in limine, il ricorso non conforme all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale e, in ogni caso, infondato.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

- 41 La ricorrente contesta la fondatezza della prassi secondo cui, qualora i competenti servizi della Commissione dichiarino un'ONG inidonea al cofinanziamento comunitario, tale decisione produca automaticamente il rigetto dei successivi progetti presentati, sino a quando l'ONG non risponda ai criteri di idoneità.

- 42 La ricorrente sostiene, in primo luogo, che una siffatta procedura determinerebbe una condanna anticipata dell'ONG. Tale procedura non sarebbe conforme né alle norme del diritto comunitario né ai principi di buona amministrazione. La ricorrente aggiunge che non spetterebbe ad essa stabilire quali norme giuridiche e quali principi di buona amministrazione verrebbero violati per effetto di tale automatismo. Incomberebbe alla Commissione giustificare tale prassi e indicare le norme che le consentano di decidere sulla base di un siffatto automatismo.
- 43 In secondo luogo, la ricorrente rammenta che, con lettera della Commissione 12 ottobre 1993, essa sarebbe stata informata in termini laconici di non rispondere ai criteri di idoneità stabiliti per le ONG. Orbene, non le sarebbe stata fornita alcuna informazione quanto al contenuto di tali criteri. Secondo la ricorrente, tale comportamento integrerebbe gli estremi della mala gestio.
- 44 La ricorrente osserva che la Commissione riconosce che la decisione 12 ottobre 1993 sarebbe priva di qualsiasi motivazione. Essa afferma che avrebbe potuto impugnarla in considerazione di tale vizio, ma che avrebbe preferito desistere cercando piuttosto di comprendere per quali motivi e su quale fondamento la decisione era stata adottata. La ricorrente contesta che tale vizio sia stato rettificato con la lettera 29 luglio 1996. Conseguentemente, la Commissione si sarebbe basata su una decisione, vale a dire quella del 12 ottobre 1993, nulla ed inefficace. Pertanto, la decisione 16 ottobre 2001 sarebbe parimenti illegittima.
- 45 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione farebbe passare sotto silenzio il fatto che la stessa direzione generale avrebbe risposto ad altre richieste di finanziamento di progetti della ricorrente medesima: la Commissione avrebbe contribuito ad un progetto di aiuti alle vittime di Tchernobyl; essa avrebbe ritenuto ricevibili tre altre proposte senza sollevare la questione dell'idoneità. A parere della ricorrente, la questione della determinazione della voce di bilancio di imputazione sarebbe del tutto irrilevante. Le condizioni di finanziamento potrebbero variare da un programma all'altro, ma la questione dell'idoneità dell'organizzazione quale ONG al cofinanziamento comunitario si porrebbe sempre in termini identici.

- 46 In quarto luogo, la ricorrente fa valere che la Commissione avrebbe dato prova, nella specie, di mala fede, come risulterebbe dall'invito a presentare una nuova pratica nell'ambito dell'invito alla formulazione di offerte, in quanto la Commissione avrebbe potuto esaminare d'ufficio la situazione della ricorrente prima di adottare la decisione impugnata.
- 47 La ricorrente aggiunge di aver trasmesso nuovi dati che la Commissione sostiene di non aver ricevuto o che non sarebbero stati sufficienti a convincerla. Essa afferma di non aver mai ricevuto la richiesta di integrare la documentazione presentata e, ancora a tutt'oggi, essa non saprebbe di quali informazioni integrative la Commissione intenderebbe disporre.
- 48 La Commissione, in primo luogo, invita la ricorrente ad indicare quali norme del diritto comunitario e quali principi di buona amministrazione risulterebbero violati dalla prassi secondo cui il riconoscimento dell'idoneità di una ONG determina automaticamente l'irricevibilità dei progetti da questa presentati. Secondo la Commissione, sarebbe evidente che l'idoneità di una ONG costituisca la condizione sine qua non di qualsiasi esame dell'idoneità al cofinanziamento di un determinato progetto. Orbene, il requisito dell'idoneità dell'ONG potrebbe essere considerato quale requisito preliminare. Peraltro, tale prassi sarebbe lungi dal costituire una condanna anticipata dell'ONG, in quanto la decisione relativa a tale requisito preliminare potrebbe essere riconsiderata se e nella misura in cui vengano presentati nuovi dati finanziari o tecnici.
- 49 In secondo luogo, per quanto attiene alla censura relativa all'assoluta carenza di motivazione della decisione 12 ottobre 1993, la Commissione osserva di non aver mai avuto l'intenzione di difendere la prassi, esistente all'epoca, consistente nell'inviare lettere sommarie e a fornire solo successivamente per telefono la motivazione della decisione. Essa invita, tuttavia, la ricorrente a spiegare sotto quale profilo tale carenza di motivazione della decisione 12 ottobre 1993 possa incidere sulla validità della lettera 16 ottobre 2001, oggetto della controversia. La Commissione sottolinea a tale riguardo non solo che la ricorrente non avrebbe impugnato la lettera 12 ottobre 1993 per carenza di motivazione, ma che tale carenza sarebbe stata, per di più, corretta per effetto della lettera 29 luglio 1996.

- 50 In terzo luogo, la Commissione sottolinea che la ricorrente non avrebbe mai ottenuto fondi imputati alla voce di bilancio del cofinanziamento, quella nel cui ambito sarebbe stata adottata la decisione impugnata. Essa riconosce tuttavia che, nel 1991, la ricorrente avrebbe ottenuto fondi comunitari imputati ad un'altra voce di bilancio, nell'ambito dell'aiuto umanitario d'urgenza e, nel 1998, nell'ambito del programma di assistenza tecnica ai nuovi Stati indipendenti dell'ex Unione sovietica e alla Mongolia (TACIS).
- 51 La Commissione rileva che le condizioni di finanziamento variano da un programma all'altro. Pertanto, non sarebbe escluso, in linea di principio, che la ricorrente potesse rispondere ai requisiti di idoneità relativi ad un programma e non a quelli relativi ad un altro. Peraltro, considerato che la ricorrente avrebbe ottenuto fondi nell'ambito dell'aiuto di urgenza nel 1991, non potrebbe escludersi che il servizio della Commissione responsabile della gestione di tale voce di bilancio non disponesse delle stesse informazioni rispetto a quelle che il servizio responsabile per la voce di bilancio del cofinanziamento ONG poté ottenere due anni dopo. Per quanto attiene al progetto TACIS, la Commissione fa presente che i suoi servizi hanno incontrato notevoli difficoltà nell'attuazione del progetto da parte della ricorrente. A seguito della risoluzione del contratto da parte della Commissione nell'ottobre 1999, con lettera 22 giugno 2000, sarebbe stato intimato alla ricorrente di rimborsare le somme ricevute. La convenuta fa inoltre presente che la ricorrente avrebbe proposto reclamo dinanzi al mediatore nei confronti di un altro servizio della Commissione, vale a dire l'Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità europea (ECHO) che, a fronte del rifiuto della ricorrente di far verificare la propria idoneità sulla base di un audit, avrebbe declinato la conclusione di un contratto di partnership con la medesima. La Commissione ritiene, in conclusione, che le esperienze raccolte da taluni suoi servizi, diversi da quello interessato nella specie, confermerebbero la fondatezza della decisione impugnata.
- 52 Secondo la Commissione, sarebbe peraltro inesatto affermare la sussistenza di un comportamento non coerente per il fatto che il servizio responsabile della voce di bilancio del cofinanziamento delle ONG abbia mantenuto il dialogo con la ricorrente in ordine ai progetti da essa presentati, in quanto quest'ultimo avrebbe cercato in tal modo di poter ancora addivenire ad una soluzione del problema dell'idoneità della ricorrente.

- 53 In quarto luogo, quanto alla mala fede che risulterebbe dal fatto che la Commissione avrebbe invitato la ricorrente a presentare una nuova pratica, la Commissione sostiene che gli argomenti e le informazioni, fornite dalla ricorrente successivamente alla decisione 16 ottobre 2001, non sarebbero stati sufficienti per indurla a riconsiderare la propria decisione. Tuttavia, nel momento in cui la ricorrente presentasse nuovi dati che giustificassero una diversa valutazione dei criteri di idoneità, la Commissione riconsidererebbe la propria decisione relativa all'inidoneità della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

- 54 Le condizioni generali per il cofinanziamento dei progetti stabiliscono i requisiti di idoneità delle ONG richiedenti e i requisiti di idoneità delle azioni. Tali requisiti sono cumulativi affinché un progetto presentato da un'organizzazione possa beneficiare del cofinanziamento comunitario.
- 55 Si deve ricordare, inoltre, che ciascuna richiesta di cofinanziamento in linea di principio è di per sé sufficiente ed autonoma, e dev'essere valutata nel suo complesso e sulla base dei suoi propri meriti. Pertanto, per ogni singola richiesta presentata, la Commissione deve esaminare se l'ONG di cui trattasi risponda ai requisiti di idoneità fissati e, successivamente, stabilire se l'azione proposta con tale richiesta di cofinanziamento possa essere sostenuta finanziariamente.
- 56 Si deve rilevare a tale riguardo che, nella lettera 29 luglio 1996, la Commissione ha dichiarato:

«Ciò non impedisce evidentemente [al suo assistito] di presentare alla Commissione nuove richieste relative al cofinanziamento di progetti di sviluppo. In tal caso, occorrerà nuovamente verificare se l'ONG risponda ai nostri criteri».

57 Ne consegue che la Commissione doveva esaminare l'idoneità della ricorrente prima di decidere in merito al cofinanziamento dei progetti del 1996 e del 1997.

58 Ciò non è stato tuttavia fatto dalla Commissione. Si deve infatti anzitutto rilevare, in proposito, che, nella decisione impugnata, la Commissione, dopo aver informato la ricorrente in ordine al diniego di cofinanziamento, dichiara:

«Ciononostante, la Commissione ritiene che le caratteristiche della vostra ONG possano essere cambiate in misura sufficiente per far venir meno i motivi alla base della decisione di inidoneità».

59 Si deve inoltre rilevare che, nelle proprie memorie, la Commissione ha confermato in svariate occasioni di non aver proceduto all'esame dell'idoneità della ricorrente. In risposta ad un quesito scritto posto dal Tribunale in proposito, essa ha dichiarato, segnatamente, quanto segue:

«La Commissione, come già esposto nel controricorso e nella controreplica, non ha proceduto, al momento della redazione della lettera impugnata, vale a dire nell'ottobre del 2001, al riesame dell'idoneità della ricorrente (...)».

60 È certamente vero che, all'udienza, la Commissione ha mostrato alcune esitazioni ed è caduta in qualche contraddizione in proposito. Nel controricorso essa afferma, peraltro, che la ricorrente non sarebbe stata in grado di presentare nuovi dati che potessero indurre una diversa valutazione della sua idoneità. Tuttavia, dopo essere stata interrogata in merito all'udienza, la Commissione non ha fornito la minima prova o traccia di aver esaminato l'idoneità della ricorrente prima di adottare la decisione impugnata.

- 61 Si deve quindi rilevare che, al momento dell'emanazione della decisione impugnata, la Commissione non ha esaminato l'idoneità della ricorrente quale ONG, a seguito della presentazione dei progetti di cofinanziamento del 1996 e del 1997.
- 62 La Commissione spiega il mancato esame dell'idoneità della ricorrente facendo presente che, qualora i propri servizi dichiarino un'ONG inidonea al cofinanziamento comunitario, tale decisione produce automaticamente il rigetto dei progetti successivamente presentati dalla ONG medesima, sino a quando questa non risponda ai criteri di idoneità. La Commissione aggiunge che la decisione relativa all'idoneità può essere riconsiderata se e nella misura in cui vengano presentati nuovi dati finanziari o tecnici dalla ONG stessa.
- 63 La ricorrente contesta la fondatezza di tale procedura di rigetto automatico. Essa sostiene, segnatamente, che tale prassi implicherebbe una condanna anticipata dell'ONG.
- 64 A tale riguardo, senza che occorra pronunciarsi sulla fondatezza del rigetto automatico, si deve necessariamente rilevare che, in ogni caso, tale prassi può essere utilizzata solamente nel caso in cui, dopo che la Commissione abbia dichiarato un'ONG inidonea al cofinanziamento comunitario, questa non presenti nuovi argomenti che depongano a favore della propria idoneità. Qualora, infatti, segnatamente all'atto della presentazione di una nuova richiesta di cofinanziamento, la stessa ONG deduca nuovi argomenti per comprovare la sua idoneità, la Commissione è in tal caso tenuta a riesaminare, alla luce di tali nuovi argomenti, l'idoneità dell'ONG e non può quindi ricorrere alla procedura del rigetto automatico. La Commissione conferma d'altronde tale conclusione affermando, nelle proprie memorie, che la decisione relativa all'idoneità può essere riconsiderata se e nella misura in cui vengano presentati nuovi dati finanziari o tecnici.

- 65 Occorre pertanto esaminare se, segnatamente dopo la lettera del 29 luglio 1996, la ricorrente abbia fornito nuovi argomenti atti a dimostrare la rispondenza ai requisiti di idoneità richiesti.
- 66 Interrogata in merito all'udienza, la ricorrente ha affermato, in un primo momento, di aver trasmesso alla Commissione nuovi argomenti a sostegno della propria idoneità, ma che tali documenti non figurerebbero agli atti.
- 67 Si deve tuttavia rilevare che, in data 5 dicembre 1996, la ricorrente ha inviato alla Commissione, nell'ambito della richiesta di cofinanziamento, una relazione in cui sono precisati, in particolare, gli effettivi dell'IH e gli importi finanziari delle proprie attività nel corso degli anni precedenti. In tale documento viene fatta parimenti menzione delle relazioni di controllo del 1994, del 1995 e del 1996.
- 68 In data 20 agosto 1997, la ricorrente ha peraltro inviato alla Commissione una lettera cui è allegata la relazione annuale di controllo della gestione finanziaria al 31 dicembre 1996, elaborata dalla società di revisione KPMG.
- 69 Ad abundantiam, si deve inoltre rilevare che, in data 14 luglio 1997, il presidente dell'IH ha inviato una lettera alla Commissione facendo presente che l'ONG era stata ammessa nel VENRO e che una dettagliata verifica era stata effettuata dall'associazione sulla politica di sviluppo delle ONG tedesche. In tale lettera venivano anche richiamati i documenti di controllo redatti dalla KPMG.
- 70 Ne consegue che, in presenza di nuovi argomenti dedotti dalla ricorrente al fine di comprovare la propria eventuale idoneità al cofinanziamento comunitario, la Commissione non poteva ricorrere alla procedura di rigetto automatico dovendo, al contrario, esaminare l'idoneità della ricorrente sulla base di tali nuovi dati.

- 71 Come già rilevato supra ai punti 58-61, la Commissione non ha proceduto all'esame dell'idoneità della ricorrente. Conseguentemente, senza che occorra analizzare le altre censure dedotte dalla ricorrente, alla luce delle suesposte considerazioni, il primo motivo dev'essere accolto con conseguente annullamento della decisione impugnata.

Sul secondo motivo

- 72 Atteso che il primo motivo è stato accolto, non occorre procedere all'esame del secondo motivo.
- 73 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che la decisione impugnata dev'essere annullata.

Sulle spese

- 74 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda.
- 75 La Commissione, essendo rimasta soccombente, dev'essere pertanto condannata alle spese.
- 76 La ricorrente chiede parimenti il rimborso, da parte della Commissione, delle spese relative al procedimento dinanzi al mediatore.

- 77 La Commissione contesta la ripetibilità delle spese relative alla procedura dinanzi al mediatore, non potendo essere considerate quali spese indispensabili sostenute dalle parti ai fini del presente procedimento.
- 78 Ai sensi dell'art. 91, lett. b), del regolamento di procedura, «sono considerate spese ripetibili (...) le spese indispensabili sostenute dalle parti per la causa, e in particolare le spese di viaggio e di soggiorno e il compenso all'agente, consulente o avvocato».
- 79 Ne deriva che, ai sensi di tale disposizione, sono ripetibili soltanto le spese che, da una parte, risultino sostenute ai fini del procedimento dinanzi al Tribunale e che, dall'altra, siano state indispensabili a tali fini (ordinanze della Corte 9 novembre 1995, causa C-89/85 DEP, Ahlström e a./Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 14, e del Tribunale 25 giugno 1998, cause riunite T-177/94 DEP, T-377/94 DEP e T-99/95 DEP, Altmann e a./Commissione, Racc. PI pagg. I-A-299 e II-883, punto 18).
- 80 Come emerge tuttavia dalla giurisprudenza del Tribunale, pur se nel corso del procedimento che precede la fase giurisdizionale venga generalmente svolto un lavoro giuridico sostanziale, si deve ricordare che, con il termine «causa», l'art. 91 del regolamento di procedura si riferisce unicamente al procedimento dinanzi al Tribunale, escludendo la fase che precede quest'ultimo. Ciò risulta, in particolare, dall'art. 90 del medesimo regolamento, il quale fa menzione del «procedimento dinanzi al Tribunale» (v. ordinanza del Tribunale 24 gennaio 2002, causa T-38/95 DEP, Groupe Origny/Commissione, Racc. pag. II-217, punto 29, nonché la giurisprudenza ivi richiamata).
- 81 Come risulta pertanto dalla giurisprudenza, le spese afferenti i procedimenti dinanzi al mediatore non possono essere considerate quali spese indispensabili ai sensi dell'art. 91, lett. b), del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione 16 ottobre 2001 con cui sono state respinte le richieste di cofinanziamento della ricorrente del dicembre 1996 e del settembre 1997 è annullata.**

- 2) **La Commissione sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle della ricorrente.**

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 2003.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

K. Lenaerts