

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

9 luglio 2003 *

Nella causa T-102/00,

Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentato dall'avv. J. Stuyck, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. H.M.H. Speyart e L. Flynn, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 31 gennaio 2000, C (2000) 36, relativa alla riduzione dell'importo del contributo finanziario inizialmente concesso dal Fondo sociale europeo con decisione 25 novembre 1994, C (1994) 3059, a favore di un programma operativo per il Belgio (Comunità fiamminga), rientrante nel quadro comunitario di sostegno alla realizzazione dell'obiettivo n. 3,

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

composto dalla sig.ra V. Tiili, presidente, e dai sigg. P. Mengozzi e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 29 gennaio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

¹ Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei

loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9), nel testo risultante dall'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081, che vi reca modifica (GU L 193, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento quadro»), prevede all'art. 1, nel novero degli obiettivi prioritari perseguiti dalla Comunità, in particolare con l'aiuto dei fondi strutturali, quello di «lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro» (in prosieguo: l'«obiettivo n. 3»).

- 2 Conformemente agli artt. 2, n. 1, e 3, n. 2, del regolamento quadro è più precisamente il Fondo sociale europeo (FSE) che contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo n. 3.
- 3 L'art. 4 del regolamento quadro sancisce diversi principi che disciplinano l'intera politica strutturale della Comunità. Tra questi sono menzionati il principio della «complementarità», secondo cui l'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce, e il principio di «compartecipazione», secondo il quale l'azione comunitaria è il risultato della concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti da esso designati a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune.
- 4 Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento quadro 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 (GU L 374, pag. 1), nel testo risultante dall'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, che vi reca modifica (GU L 193, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento di coordinamento») prevede, all'art. 17, n. 1, che la partecipazione dei fondi al finanziamento delle

azioni a titolo degli obiettivi dal n. 1 al n. 4 e n. 5 b) è fissata dalla Commissione nel quadro del partenariato e precisa, al n. 2, che «[l]a partecipazione finanziaria dei fondi è calcolata o rispetto ai costi totali sovvenzionabili o rispetto all'insieme delle spese pubbliche o assimilabili sovvenzionabili (nazionali, regionali o locali e comunitarie) relativ[e] a ciascuna azione (programma operativo, regimi di aiuti, sovvenzione globale, progetto, assistenza tecnica o studio)».

- 5 L'art. 24 del regolamento di coordinamento disciplina la riduzione, la sospensione o la soppressione del contributo di un fondo strutturale. Esso stabilisce in particolare:

«1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata.

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'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.

(...)».

- 6 L'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4255, recante disposizioni d'applicazione del regolamento quadro per quanto riguarda l'FSE (GU L 374, pag. 21), nel testo risultante dall'adozione del regolamento (CEE) del

Consiglio 20 luglio 1993, n. 2084, che vi reca modifica (GU L 193, pag. 39; in prosieguo: il «regolamento FSE»), elenca le «spese ammissibili» che possono formare oggetto del contributo dell'FSE.

- 7 Infine, il regolamento quadro e il regolamento di coordinamento sono stati abrogati, a partire dal 1° gennaio 2000, dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui fondi strutturali (GU L 161, pag.1), il quale precisa all'art. 52, intitolato «Disposizioni transitorie», che esso «non osta alla continuazione o modificazione, compresa la soppressione totale o parziale, di un intervento approvato dal Consiglio o dalla Commissione in base ai regolamenti (...) n. 2052/88 e (...) n. 4253/88 o a qualsiasi altro atto normativo applicabile a detto intervento il 31 dicembre 1999». Nello stesso modo, il regolamento FSE è stato abrogato a partire dal 1° gennaio 2000 dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 12 luglio 1999, n. 1784, relativo all'FSE (GU L 213, pag. 5), il quale precisa all'art. 9, intitolato «Disposizioni transitorie», che ad esso si applicano, *mutatis mutandis*, le disposizioni transitorie di cui all'art. 52 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Fatti

- 8 Il Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (Fondo della Comunità fiamminga del Belgio per l'integrazione sociale delle persone portatrici di handicap; in prosieguo: il «VFSIPH» o il «ricorrente») è un organismo di diritto pubblico fiammingo avente personalità giuridica, costituito con decreto 27 giugno 1990 e posto sotto la tutela del Vlaamse regering (governo fiammingo).
- 9 Il VFSIPH persegue lo scopo di sostenere l'integrazione sociale dei portatori di handicap, in particolare in ambito lavorativo. A tale fine, esso intraprende una serie di azioni volte a migliorare le opportunità per tali persone nel mercato del

lavoro e, in particolare, diverse iniziative per la formazione professionale di queste ultime. Il VFSIPH non offre esso stesso la formazione professionale, ma organizza il subappalto delle attività di formazione a persone di diritto privato che gestiscono centri di formazione e di riadattamento professionale per portatori di handicap (in prosieguo: i «CFP»), le quali sono autorizzate e sovvenzionate dal VFSIPH in conformità del decreto del governo fiammingo del 22 aprile 1997 sull'autorizzazione e il finanziamento di centri di formazione e di riadattamento professionale per portatori di handicap.

10 In merito al finanziamento dei CFP da parte del VFSIPH la normativa fiamminga prevede un sistema per cui i CFP non ottengono il rimborso dei costi da essi effettivamente sostenuti per l'esecuzione dei progetti di formazione per conto del VFSIPH, ma ricevono somme forfetarie (in prosieguo, ugualmente, lo: «stanziamento complessivo»). Più dettagliatamente, il decreto del 22 aprile 1997 prevede, all'art. 11, n. 1, che «[o]gni centro è sovvenzionato fino ad un massimo di 550 000 [franchi belgi (BEF)] annui per programma di formazione». Il citato decreto precisa all'art. 1, n. 4, che un programma di formazione costituisce l'«unità funzionale di 3 600 ore di formazione da ripartire su un periodo massimo di 24 mesi» e, all'art. 8, che «[u]na formazione e un accompagnamento per ogni portatore di handicap possono avere la durata massima di 3 600 ore effettive ed essere ripartite su un periodo massimo di 24 mesi». Inoltre l'art. 12, primo comma, del citato decreto dispone che «[i]n aggiunta alla sovvenzione prevista all'art. 11, ogni centro beneficia di una somma forfetaria complementare per «costi di funzionamento legati all'equipaggiamento», che ammonta per programma di formazione e per anno a 39 000 [BEF] per i programmi di formazione al lavoro impiegatizio e a 26 000 [BEF] per quelli preparatori ad altre professioni».

11 Con decisione 25 novembre 1994, C (94) 3059, la Commissione ha approvato, su richiesta del Regno del Belgio, la concessione di un contributo dell'FSE per un programma operativo (n. 94.3040B3) della Comunità fiamminga, per il periodo dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1999, rientrante nel quadro comunitario di sostegno relativo all'obiettivo n. 3 in Belgio (Comunità fiamminga). La citata

decisione è stata in seguito oggetto di diverse modifiche, da ultimo con decisione della Commissione 23 dicembre 1999, C (99) 4286, volte ad adattare il piano dei finanziamenti relativi al detto contributo al fine di prendere in considerazione le indicizzazioni annue e l'effettiva attuazione delle misure interessate.

- 12 Il VFSIPH è stato designato come promotore di progetti correlati nell'ambito di tale programma operativo, all'esecuzione del quale hanno partecipato in particolare i CFP De Werkgaard e GOCl. Il VFSIPH ha dunque percepito, con l'intermediazione della Comunità fiamminga, un aiuto finanziario comunitario per i detti progetti, in conformità con la citata decisione C (94) 3059.
- 13 Tra il 7 e l'11 dicembre 1998, la Commissione effettuava, conformemente all'art. 23, n. 2, del regolamento di coordinamento, un controllo finanziario in loco (in prosieguo: il «primo controllo») avente ad oggetto l'esecuzione, durante l'anno 1997, di diversi progetti previsti dal detto programma operativo. Il controllo, che riguardava progetti selezionati per campione, veniva eseguito a livello dei CFP interessati, tra i quali il De Werkgaard e il GOCl, e conduceva così all'esame della gestione dei progetti da parte del VFSIPH.
- 14 A seguito di tale controllo, il VFSIPH trasmetteva alla Commissione, con lettera 18 dicembre 1998, una nota esplicativa in merito alla contabilità tenuta.
- 15 Nella sua relazione del 29 dicembre 1998 (in prosieguo: la «prima relazione di controllo»), inviata il 18 febbraio 1999 al Ministero della Comunità fiamminga quale autorità designata nell'ambito del programma operativo fiammingo, la Commissione faceva riferimento a talune irregolarità constatate dai suoi servizi durante il primo controllo.

- 16 Successivamente, con lettera 25 febbraio 1999, l'Afdeling Europa en Werkgelegenheid (Divisione Europa e impiego, in prosieguo: l'«AEW»), incaricata presso il Ministero della Comunità fiamminga di tutti gli adempimenti amministrativi in relazione all'FSE, inviava al VFSIPH gli elementi di tale relazione di controllo che lo riguardavano. Si precisava al VFSIPH che esso aveva la facoltà di fare pervenire le sue osservazioni all'AEW entro il 19 marzo 1999, e che queste sarebbero state comunicate alla Commissione.
- 17 Il 16 marzo 1999, il VFSIPH faceva pervenire le sue osservazioni scritte all'AEW.
- 18 Con lettera dell'AEW 5 maggio 1999 la Commissione riceveva notizia delle osservazioni dell'AEW e dei promotori interessati, tra cui il VFSIPH, in merito alla prima relazione di controllo.
- 19 L'AEW incaricava poi lo studio di audit Delotte e Touche (D & T) di procedere ad un esame approfondito delle azioni realizzate nel 1997 dai CFP De Werkgaard e GOCI, nonché del sistema di gestione e di controllo che il VFSIPH aveva applicato ai CFP nello stesso anno.
- 20 Con lettera raccomandata 17 agosto 1999, la Commissione, facendo riferimento all'art. 24, n. 1, del regolamento di coordinamento, notificava alle autorità belghe l'avvio del procedimento relativo all'eventuale revoca del contributo dell'FSE concesso alle azioni e/o alle iniziative interessate, a seguito delle irregolarità constatate nella prima relazione di controllo. Essa le invitava ad informarne i promotori interessati e a farle pervenire ogni eventuale osservazione entro un termine di due mesi.
- 21 Con lettera raccomandata 26 agosto 1999, l'AEW informava il VFSIPH dell'intenzione della Commissione di procedere, in conformità dell'art. 24 del

regolamento di coordinamento, al recupero della somma totale di BEF 15 327 449, in relazione ai progetti del VFSIPH realizzati dal De Werkgaard e dal GOCI, e lo invitava a trasmettere le sue osservazioni scritte al più tardi entro il 1° ottobre 1999.

- 22 Con lettera raccomandata 28 settembre 1999 il VFSIPH faceva pervenire le sue osservazioni all'AEW.
- 23 Il 13 ottobre 1999, il D & T depositava la sua relazione finale di verifica (in prosieguo: la «relazione del D & T») presso l'AEW, che la inviava alla Commissione il 15 ottobre 1999 con le osservazioni degli operatori interessati, tra cui il VFSIPH.
- 24 Il 28 ottobre 1999, la Commissione procedeva ad un secondo controllo finanziario, questa volta direttamente presso il VFSIPH, vertente su tutti i CFP associati a quest'ultimo e relativo agli anni 1997 e 1998 (in prosieguo: il «secondo controllo»).
- 25 Il 31 gennaio 2000, la Commissione adottava una decisione il cui destinatario era il Regno del Belgio (in prosieguo: la «decisione impugnata»), con la quale essa riduceva, sino alla concorrenza di EUR 638 859, l'importo massimo del contributo finanziario dell'FSE concesso alla Comunità fiamminga per il programma operativo indicato nella decisione C (94) 3059, come modificata dalla decisione C (99) 4286. La decisione impugnata precisa che la riduzione riguarda le azioni realizzate dalle organizzazioni e/o dagli istituti indicati nel suo allegato, tra i quali figurano il VFSIPH e i CFP De Werkgaard e GOCI.
- 26 L'AEW, con lettera raccomandata 21 febbraio 2000, da un lato informava il VFSIPH che, con lettera 15 febbraio 2000, la Commissione le aveva chiesto di

renderle note le sue osservazioni sulla relazione relativa al secondo controllo (in prosieguo: la «seconda relazione di controllo») e, dall'altro, invitava il VFSIPH a comunicarle i suoi eventuali rilievi entro il 6 marzo 2000.

- 27 Con lettera raccomandata 23 febbraio 2000, ricevuta il 24 febbraio 2000, l'AEW comunicava al VFSIPH la decisione impugnata e lo informava di essere obbligata, in esecuzione di tale decisione, a chiedergli la restituzione di BEF 7 502 564 (EUR 181 067 al corso del 25 novembre 1994, data di approvazione del programma operativo).
- 28 In data 29 gennaio 2003, la Commissione non aveva ancora chiuso il procedimento avente ad oggetto le irregolarità constatate dalla seconda relazione di controllo.

Decisione impugnata

- 29 Nella decisione impugnata la Commissione, facendo riferimento ai risultati del primo controllo, constatava a carico del ricorrente, da un lato, la violazione dell'art. 17 del regolamento di coordinamento, in quanto il ricorrente avrebbe dichiarato all'FSE, per l'esercizio 1997, i costi reali sostenuti dal De Werkgaard e dal GOCI, e avrebbe invece versato effettivamente a questi ultimi somme forfettarie inferiori, richiedendo così all'FSE una partecipazione finanziaria eccessiva e, dall'altro, in merito al fascicolo GOCI, la violazione dell'art. 2 del regolamento FSE, in quanto il ricorrente avrebbe accettato relativamente al GOCI un numero di ore di formazione troppo elevate, dato che i giorni festivi e i giorni di congedo erano equiparati a giorni di formazione.

30 Al settimo “considerando” della decisione impugnata, la Commissione precisa che «dopo avere esaminato le osservazioni dei beneficiari del contributo e iniziatori dei progetti interessati», essa «ha constatato che i loro argomenti non potevano essere accolti per i seguenti motivi, precisati in allegato:

— violazione dell’art. 17 del regolamento [di coordinamento] [per la parte che riguarda (...) il VFSIPH-GOCI e De Werkgaard];

— violazione dell’art. 2 del regolamento [FSE] (per la parte che riguarda il VFSIPH-GOCI)».

31 Nell’allegato alla decisione impugnata i «[m]otivi per i quali le osservazioni degli operatori dei progetti e/o delle autorità designate non possono essere accolte» sono illustrati come segue:

«Il VFSIPH calcola il contributo comunitario sulla base dei costi reali degli operatori dei progetti (...) CFP. I costi effettivamente sostenuti dal VFSIPH, che in tale affare riveste il ruolo di richiedente, si riducono tuttavia, per modulo di formazione di 1800 ore annue, ad un importo di BEF 550 000 (non indicizzato) aumentato di BEF 26 000 (formazione per operaio) o di BEF 39 000 (formazione per impiegato). Ciò si concretizza, infatti, in un costo di, rispettivamente, BEF 320 all’ora, sostenuto effettivamente nell’ambito di una formazione per operaio $[(550\ 000 + 26\ 000)/1800]$ e BEF 327,22 all’ora, sostenuto effettivamente nell’ambito di una formazione per impiegato $[(550\ 000 + 39\ 000)/1800]$. Ai fini della rettifica, si è tenuto conto delle somme, indicizzate, effettivamente versate dal VFSIPH.

Dato che, tuttavia, il VFSIPH dichiara i costi sostenuti dai CFP/dagli operatori dei progetti senza quietanzare la differenza costo/ora di formazione, il VFSIPH effettua il calcolo su una base troppo elevata, richiede una partecipazione finanziaria eccessiva all'FSE e non tiene affatto in considerazione l'art. 17 del regolamento [di coordinamento] (partecipazione massima dei Fondi).

L'argomentazione che precede riguarda il fascicolo VFSIPH, GOCI e De Werkgaard.

Inoltre, relativamente al CFP GOCI, si è potuto rilevare che i giorni festivi e i giorni di congedo erano equiparati a giorni di formazione. Ciò implica una rettifica del 13% delle ore accettate dal VFSIPH, conformemente all'art. 2 del regolamento [FSE] e alle norme FSE adottate nel 1997 dall'autorità designata».

- 32 Il detto allegato contiene, infine, un «calcolo di rettifica» effettuato «sulla base degli importi comunicati dal VFSIPH e dall'autorità designata». La struttura di tale calcolo può essere descritta nel seguente modo.
- 33 La Commissione indica anzitutto la somma effettivamente versata dal ricorrente, secondo un sistema di finanziamento forfettario, al CFP interessato («importo concesso»). Essa afferma anche che il ricorrente ha accordato al De Werkgaard la somma di BEF 14 471 188 per 25 moduli di formazione e al GOCI la somma di BEF 26 635 331 per 45 moduli di formazione.
- 34 La Commissione precisa poi il numero di ore di formazione effettuate dal CFP, che il ricorrente stesso ha accettato come ammissibili al cofinanziamento dell'FSE («ore accettate»). La Commissione considera ore ammissibili al cofinanziamento

dell'FSE le «ore accettate» dal ricorrente, con riserva, nel caso del GOCI, di una riduzione del 13% sulle stesse per escludere le ore corrispondenti a giorni festivi e di congedo. Le ore ammissibili sono così fissate a 17 563 per il De Werkgaard e a 26 694 per il GOCI.

35 Inoltre, per calcolare l'«importo ammissibile da dichiarare [...] all'FSE», la Commissione moltiplica l'«importo concesso» per un coefficiente (in prosieguo: il «coefficiente di suddivisione») teso a ridurre il cofinanziamento dell'FSE proporzionalmente alla parte di quell'importo che la Commissione non ritiene idonea al cofinanziamento. Più precisamente, il coefficiente di suddivisione è costituito, per ciascuno dei due fascicoli, dal rapporto tra il numero di ore ammissibili (rispettivamente 17 563 e 26 694) e il numero di ore di formazione che risulta dalla moltiplicazione del numero dei moduli di formazione dichiarati (rispettivamente 25 e 45) per 1 800 ore.

36 La Commissione determina l'importo del contributo dell'FSE al quale aveva diritto il ricorrente («massimo accettabile del contributo dell'FSE») applicando all'«importo ammissibile da dichiarare all'FSE», ottenuto secondo il metodo indicato al punto precedente (rispettivamente BEF 5 647 944 e BEF 8 777 821), il tasso del 45%, che rappresenta il tasso massimo d'intervento applicabile nel caso di specie.

37 Infine, dopo aver ricordato l'«importo dichiarato» all'FSE e l'importo del contributo concesso dall'FSE (pari al 45% dell'«importo dichiarato»), la Commissione rileva, per quanto riguarda sia il fascicolo del De Werkgaard che quello del GOCI, una differenza tra l'importo ricevuto dal ricorrente quale contributo dell'FSE e l'importo che gli era dovuto a tale medesimo titolo, che costituirebbe l'eccedenza percepita dal ricorrente. Tale eccedenza ammonterebbe, rispettivamente, a BEF 3 560 040 e a BEF 3 942 524 per il fascicolo del De Werkgaard e per quello del GOCI, cioè, in totale, alla somma di EUR 181 067 indicata supra, punto 27.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 38 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 25 aprile 2000, il VFSIPH ha proposto il presente ricorso.
- 39 La fase scritta si è conclusa il 1° dicembre 2000.
- 40 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'art. 64 del suo regolamento di procedura, ha chiesto alla convenuta di produrre la sua decisione 23 dicembre 1999, C (99) 4286, menzionata supra, punto 11, e alle parti di rispondere per iscritto a taluni quesiti. Le parti hanno ottemperato a tale richiesta entro i termini stabiliti.
- 41 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti formulati dal Tribunale all'udienza del 29 gennaio 2003.
- 42 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;

 - condannare la Commissione alle spese.

43 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

44 Si deve, in via preliminare, osservare che la decisione impugnata opera una riduzione del contributo finanziario dell'FSE per il programma operativo n. 94.3040B3 sino alla concorrenza di EUR 638 859, mentre essa quantifica l'eccedenza percepita dal ricorrente a soli EUR 181 067. La differenza tra tali due importi, ossia EUR 457 792, è costituita dalle somme che un altro beneficiario del detto contributo avrebbe indebitamente percepito dall'FSE.

45 Orbene, nelle sue conclusioni, il ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata, senza limitare espressamente tale domanda alla parte della decisione che lo riguarda e che è, peraltro, l'unico oggetto dei motivi che esso solleva a sostegno del proprio ricorso. Poiché il ricorrente non ha in alcun modo giustificato un interesse ad agire contro la parte della decisione della Commissione riguardante tale altro beneficiario del contributo di cui trattasi, le sue conclusioni devono essere dichiarate irricevibili per la parte in cui vi fanno riferimento.

Nel merito

- 46 A sostegno del suo ricorso il VFSIPH invoca, in primo luogo, la violazione dei diritti della difesa e la violazione di forme sostanziali; in secondo luogo, la violazione degli artt. 23 e 24 del regolamento di coordinamento; in terzo luogo, la violazione dell'art. 17 del regolamento di coordinamento; in quarto luogo, la violazione dell'art. 2 del regolamento FSE; in quinto luogo, la violazione dell'obbligo di motivazione; in sesto luogo, la violazione del principio di collaborazione leale formulato nell'art. 10 CE; in settimo luogo, la violazione del principio del legittimo affidamento; in ottavo luogo, la violazione del principio della certezza del diritto.

Sul primo motivo, relativo alla violazione dei diritti della difesa e alla violazione di forme sostanziali

— Argomenti delle parti

- 47 Il ricorrente ricorda che il principio del rispetto dei diritti della difesa impone che chiunque possa essere destinatario di una decisione lesiva dei propri interessi deve essere messo in grado di esporre utilmente la propria opinione in merito agli addebiti sui quali è fondata una tale decisione (sentenza del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e a./Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 42). Orbene, nel caso di specie, la Commissione avrebbe violato tale principio in due modi. Da un lato, essa avrebbe adottato la decisione impugnata senza mettere il ricorrente in condizione di presentare previamente le sue osservazioni in merito alla seconda relazione di controllo; dall'altro, essa non avrebbe tenuto conto della relazione circostanziata del D & T relativa al primo controllo, relazione le cui conclusioni sarebbero favorevoli al ricorrente.

- 48 Inoltre, il ricorrente evidenzia che l'art. 24, n. 1, del regolamento di coordinamento prescrive, nel caso in cui il contributo finanziario accordato per un'attività non appaia giustificato, che la Commissione proceda ad un esame appropriato nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro, o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione, di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata. A tale proposito, esso sostiene che tale possibilità la quale, secondo la giurisprudenza, costituirebbe una formalità sostanziale prescritta a pena di nullità dell'azione adottata (sentenze della Corte 7 maggio 1991, causa C-291/89, Interhotel/Commissione, Racc. pag. I-2257, punto 17, e C-304/89, Olivera/Commissione, Racc. pag. I-2283, punto 21), non è stata data alle autorità belghe, dato che i risultati del secondo controllo e l'invito a presentare osservazioni al riguardo sono stati trasmessi all'AEW solamente il 15 febbraio 2000, ossia dopo l'adozione della decisione impugnata.
- 49 Il ricorrente sottolinea che, anche se la Commissione fa riferimento unicamente al primo controllo nella sua decisione, quest'ultima si fonda parimenti, in realtà, su fatti che sono stati constatati dalla Commissione solo in occasione del secondo controllo. Sarebbe precisamente il secondo controllo che l'avrebbe portata ad interrogarsi sul sistema di finanziamento forfettario dei CFP, il quale sarebbe stato giudicato contrario all'art. 17 del regolamento di coordinamento nella decisione impugnata.
- 50 Senza la seconda relazione di controllo la Commissione non sarebbe potuta pervenire alle constatazioni sulle quali si basa la decisione impugnata. Al fine di quantificare la parte di contributo ritenuta eccedente, essa avrebbe applicato nella detta decisione un altro metodo di calcolo rispetto a quello utilizzato nella prima relazione di controllo, e precisamente quello riportato nella seconda relazione di controllo.
- 51 In merito alla relazione del D & T, il ricorrente fa osservare che il suo secondo capitolo verte su un controllo consolidato del VFSIPH, avente come scopo in particolare di verificare se, globalmente, il sistema da esso applicato consentisse di trasporre correttamente i dati dei CFP nella dichiarazione all'FSE. Esso ne deduce che la Commissione non poteva semplicemente ignorare tale relazione, tanto meno che il primo controllo era stato condotto a livello dei progetti.

- 52 La convenuta afferma di aver rispettato rigorosamente la procedura dell'art. 24, n. 1, del regolamento di coordinamento, nonché le garanzie descritte nella sentenza Lisrestal e a./Commissione, cit., trasmettendo sia alle autorità belghe che a diverse parti interessate (tra cui il ricorrente e il GOCI) la lettera 17 agosto 1999, con la quale sollecitava l'invio delle loro osservazioni entro due mesi. Essa aggiunge che in precedenza tutte le parti erano già state messe in condizione di esprimere i loro commenti sulla prima relazione di controllo.
- 53 La convenuta sottolinea che la censura del ricorrente relativa alla seconda relazione di controllo si fonda sulla premessa erronea della pertinenza del contenuto di tale relazione alla decisione impugnata. Quest'ultima, in realtà, si baserebbe esclusivamente sui risultati del primo controllo e della procedura prevista all'art. 24 del regolamento di coordinamento che vi ha dato seguito. Tutte le irregolarità descritte nella detta decisione (scarto sistematico tra le spese dichiarate all'FSE e le spese pagate dal ricorrente, dichiarazione di ore di formazione durante i giorni di vacanza, ecc.) sarebbero in effetti analizzate nella prima relazione di controllo.
- 54 La convenuta riconosce che le cifre indicate nella decisione impugnata differiscono da quelle che appaiono nella prima relazione di controllo, facendo comunque osservare che ciò è precisamente ed esclusivamente la conseguenza dell'attuazione del principio del contraddittorio, in quanto essa ha tenuto conto dei commenti pervenuti dal ricorrente e dall'AEW sulla prima relazione di controllo. In particolare, nella sua decisione, la convenuta avrebbe tenuto conto, su richiesta del ricorrente, delle indicizzazioni, delle sovvenzioni legate all'equipaggiamento e degli importi definitivi dichiarati da quest'ultimo, secondo i dati comunicati dall'AEW in un allegato alla sua lettera 5 maggio 1999.
- 55 Per quanto riguarda i calcoli effettuati, la convenuta sostiene che non vi è differenza di metodo tra quelli contenuti nella prima relazione di controllo e quelli presenti nella decisione impugnata, ma solamente una differenza di presentazione dei medesimi calcoli. Essa rileva che il ricorrente non ha in alcun modo illustrato in che modo i calcoli riportati nella detta decisione riprendano i calcoli contenuti nella seconda relazione di controllo.

- 56 La convenuta precisa che non è completamente esatto affermare, come fa il ricorrente, che il primo controllo si è verificato esclusivamente a livello dei progetti. Infatti, si sarebbe trattato di una verifica di tutta la catena dei flussi finanziari riguardanti i progetti selezionati per campione, e l'accento sarebbe stato posto in modo sistematico sul ricorrente.
- 57 Per quanto riguarda, infine, la relazione del D & T, la convenuta fa valere che essa verte sui progetti mentre il problema sistematico constatato dalla decisione impugnata non risiede nell'esecuzione dei progetti da parte dei CFP né nell'esattezza dei dati dei CFP nella dichiarazione all'FSE, ma nella dichiarazione all'FSE da parte del ricorrente dei costi legati a tali progetti e nello scarto esistente tra tali dati e gli importi realmente pagati dal ricorrente ai CFP. Orbene, a suo avviso, poiché la relazione del D & T non aveva ad oggetto tale questione, si poteva prescindere dal considerarla in merito all'irregolarità sanzionata dalla detta decisione.
- 58 In un unico passaggio della relazione del D & T si farebbe riferimento a tale questione, ossia al suo punto 2.4.4, che riassume le obiezioni della Commissione. I commenti del D & T, tuttavia, avrebbero ad oggetto esclusivamente il fatto che i costi dichiarati dal ricorrente corrispondono alle spese effettivamente sostenute dai CFP, senza che vi sia fatto cenno della differenza tra i costi del ricorrente e le dichiarazioni fatte alla Commissione.

— Giudizio del Tribunale

- 59 In primo luogo, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il rispetto dei diritti della difesa, in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo, costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi. Tale

principio impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista in merito agli addebiti sui quali è fondata una tale decisione (sentenze della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21, e 21 settembre 2000, causa C-462/98 P, Mediocurso/Commissione, Racc. pag. I-7183, punto 36; sentenza Lisrestal e a./Commissione, cit., punto 42).

60 Secondo una giurisprudenza parimenti costante, una decisione della Commissione che riduca o sopprima un contributo finanziario concesso dall'FSE può riguardare direttamente e individualmente i beneficiari di un tale contributo e danneggiarli, nonostante il fatto che lo Stato membro interessato sia interlocutore unico dell'FSE nella procedura amministrativa. Infatti, sono i beneficiari dell'aiuto che subiscono gli effetti economici della decisione di riduzione o di soppressione, in quanto essi sono responsabili a titolo principale del rimborso delle somme indebitamente versate (v., in tal senso, sentenza Lisrestal e a./Commissione, cit., punti 43-48, e la giurisprudenza citata).

61 Ne consegue che la Commissione, la quale assume da sola nei confronti dei beneficiari del contributo dell'FSE la responsabilità giuridica della decisione di riduzione di quest'ultimo, non può adottare tale decisione senza aver previamente messo i detti beneficiari in condizione, o essersi assicurata che siano stati messi in condizione, di far conoscere utilmente il proprio punto di vista in ordine alla riduzione considerata (v., in tal senso, sentenza Lisrestal e a./Commissione, cit., punto 49, e sentenza del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-72/97, Proderec/Commissione, Racc. pag. II-2847, punto 127).

62 In secondo luogo si deve ricordare che la Corte ha già deciso che, data la funzione centrale dello Stato membro interessato e l'importanza delle responsabilità che esso assume nella presentazione e nel controllo del finanziamento da parte dell'FSE delle azioni di formazione, la possibilità per tale Stato di presentare le sue osservazioni prima che venga adottata una decisione definitiva di riduzione costituisce una formalità sostanziale la cui inosservanza comporta la nullità di

tale decisione (sentenze *Interhotel/Commissione*, cit., punto 17, e *Olivera/Commissione*, cit., punto 21).

- 63 Nel caso di specie, emerge dal fascicolo, in particolare dagli elementi menzionati ai punti 14-18 e 20-23, che il ricorrente e l'AEW sono stati tenuti al corrente dei risultati del primo controllo, nonché dell'intenzione della Commissione di ridurre il contributo dell'FSE a seguito delle presunte irregolarità constatate durante tale controllo, e che è stata loro data occasione di presentare osservazioni in merito alla prima relazione di controllo e a tale intenzione prima dell'adozione della decisione impugnata.
- 64 Nondimeno, per verificare se la Commissione abbia validamente adempiuto ai suoi obblighi, consistenti, da un lato, nell'assicurarsi che il ricorrente fosse stato messo in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista prima che fosse presa nel caso di specie la decisione di ridurre il contributo finanziario dell'FSE e, dall'altro, nel consentire allo Stato membro interessato di fare altrettanto, si devono esaminare i due argomenti del ricorrente concernenti, rispettivamente, la mancata considerazione della relazione del D & T e l'assenza di previa comunicazione della seconda relazione di controllo.
- 65 Per quanto riguarda la mancata considerazione della relazione del D & T, si deve rilevare che essa non costituirebbe comunque una violazione dei diritti della difesa del ricorrente. Infatti, da un lato, è pacifico che gli elementi che la Commissione ha considerato a carico del ricorrente nella decisione impugnata non provengono dalla relazione del D & T, che era peraltro stata presentata dall'AEW per disculpare gli operatori interessati, e, dall'altro, il ricorrente non adduce né lamenta che non gli sia stato consentito di presentare le proprie osservazioni in merito a tale relazione.
- 66 Relativamente all'assenza di previa comunicazione della seconda relazione di controllo, emerge dal fascicolo che tale relazione, redatta a seguito della verifica

effettuata il 28 ottobre 1999, era stata anzitutto trasmessa all'AEW con lettera della Commissione 15 febbraio 2000, con la quale si invitava a presentare osservazioni sulla detta relazione, e poi al ricorrente, il 21 febbraio 2000, a cura dell'AEW. È dunque fuori dubbio che né l'AEW né il ricorrente sono stati messi in condizione di manifestare il loro punto di vista sulla seconda relazione di controllo prima dell'adozione della decisione impugnata, avvenuta il 31 gennaio 2000.

- 67 Alla luce di ciò, al fine di stabilire se i diritti della difesa del ricorrente e la formalità prescritta dall'art. 24, n. 1, del regolamento di coordinamento non siano stati rispettati nel caso di specie, si deve determinare se la Commissione abbia potuto validamente adottare la decisione impugnata senza aver prima messo, rispettivamente, il ricorrente e l'AEW in condizione di manifestare il proprio punto di vista sugli elementi contenuti nella seconda relazione di controllo.
- 68 A tale proposito la convenuta sostiene che il primo e il secondo controllo rientrano nell'ambito di due procedure rigorosamente distinte. La decisione impugnata si baserebbe esclusivamente sui dati raccolti nel corso del primo procedimento, sui quali il ricorrente si sarebbe espresso in due occasioni. Il secondo controllo non avrebbe dunque avuto alcuna incidenza sulla decisione impugnata.
- 69 Si deve constatare che il primo controllo ha avuto ad oggetto la verifica dell'esecuzione nel 1997 di taluni progetti di formazione cofinanziati dall'FSE nell'ambito del programma operativo n. 94.3040B3, selezionati per campione. Tale controllo, condotto presso i CFP stessi, aveva fatto emergere, secondo la Commissione, talune irregolarità proprie a ciascun progetto, nonché un'irregolarità «sistematica» a livello del VFSIPH stesso, riguardante il modo in cui esso dichiarava all'FSE i costi sostenuti nel quadro dei progetti cofinanziati da quest'ultimo.

- 70 Il secondo controllo è stato avviato a seguito della scoperta di tale pretesa irregolarità sistematica e, di conseguenza, ha avuto ad oggetto il VFSIPH stesso e tutti i progetti per il quale quest'ultimo aveva richiesto il contributo dell'FSE.
- 71 La seconda relazione di controllo menziona dunque i risultati di una verifica effettuata dai servizi della Commissione sull'insieme delle dichiarazioni di spesa rese dal VFSIPH all'FSE per gli anni 1997 e 1998 ed ha allora una portata più ampia rispetto alla prima relazione di controllo, la quale riguardava unicamente determinati progetti di formazione realizzati nel 1997. La seconda relazione contiene, nondimeno, taluni riferimenti ai progetti eseguiti nel 1997 dai CFP De Werkgaard e GOCI che erano stati oggetto del primo controllo.
- 72 In considerazione di ciò si deve osservare che il ricorrente fonda essenzialmente la sua argomentazione sull'affermazione secondo cui la Commissione nella decisione impugnata ha utilizzato un altro metodo per calcolare l'importo del contributo ritenuto eccedentario rispetto a quello utilizzato nella prima relazione di controllo, precisamente quello riportato nella seconda relazione di controllo. Pertanto, con la sua censura relativa all'assenza di previa comunicazione della seconda relazione di controllo, il ricorrente mira, in sostanza, a fare constatare l'assenza di un previo contraddittorio in merito al ragionamento che ha infine condotto la Commissione a ritenere il contributo eccedentario. Ciò emerge peraltro dalla conclusione cui esso giunge all'allegato 2 della sua replica, nella quale egli critica il fatto che la Commissione non gli abbia dato la possibilità di esprimere previamente le sue osservazioni sul ragionamento seguito in tale decisione (e non nella prima relazione di controllo), volto a determinare l'importo ammissibile da dichiarare all'FSE («importo delle sovvenzioni concesse dal VFSIPH per le ore di formazione ammesse al contributo dell'FSE») mediante l'applicazione all'importo concesso di un coefficiente di suddivisione recante al denominatore il «numero massimo di ore che possono essere prestate (45 000)» e non il numero di «ore concretamente prestate (21 342)».
- 73 Il ricorrente ha peraltro fornito elementi concreti indicando che la seconda relazione di controllo e la decisione impugnata, nonostante la diversa presentazione dei dati, si basano su una metodologia comune, consistente nel determinare

l'importo ammissibile da dichiarare all'FSE prendendo in considerazione la sola frazione delle somme concesse ai CFP che corrisponde al rapporto tra le ore di formazione ammissibili effettivamente realizzate e la cifra ottenuta moltiplicando il numero dei moduli di formazione dichiarati per 1 800 ore. La convenuta non ha peraltro contestato tale identità di approccio che caratterizza i due documenti succitati.

- 74 La convenuta nega invece che la decisione impugnata si discosti dal metodo di calcolo dell'eccedenza percepita adottato nella prima relazione di controllo. Le uniche differenze rilevanti tra i due documenti riguarderebbero i risultati del calcolo e sarebbero dovute, precisamente, al fatto che, nella decisione impugnata, essa ha accettato i dati definitivi comunicati dall'AEW nelle sue osservazioni allegate alla lettera alla Commissione 5 maggio 1999 (citata supra, punto 18), le quali riprendevano in sostanza le osservazioni che il ricorrente stesso aveva trasmesso all'AEW con lettera 16 marzo 1999 (citata supra, punto 17).
- 75 Orbene, a tale proposito, si deve rilevare che, poiché la Commissione nella decisione impugnata rimprovera al ricorrente di esigere una somma eccessiva dall'FSE, il metodo di calcolo dell'eccedenza percepita fa parte integrante del ragionamento alla base di un tale addebito. Ne consegue che il rispetto dei diritti della difesa, come anche, peraltro, il rispetto dell'obbligo di motivazione (v., a tale proposito, i punti 99 e segg.), dev'essere verificato parimenti in relazione al metodo di calcolo preso in considerazione.
- 76 Emerge dalla comparazione tra il «calcolo di rettifica», indicato nell'allegato alla decisione impugnata, e i punti rilevanti della prima relazione di controllo che esiste una differenza di risultato decisamente notevole per quanto riguarda la determinazione dell'eccedenza percepita per le due azioni e che una tale differenza, sfavorevole per il ricorrente, non è, come sostenuto dalla convenuta, unicamente imputabile all'accettazione da parte dell'istituzione dei dati trasmessi dall'AEW.

77 Come si evince dalla tabella qui di seguito riportata, i due documenti indicano cifre differenti per quanto riguarda tutti gli elementi di cui si è tenuto conto, ad eccezione delle «ore accettate» dal ricorrente e delle «ore ammissibili» per quanto riguarda il fascicolo De Werkgaard.

		De Werkgaard		GOCI	
		Prima relazione	Decisione impugnata	Prima relazione	Decisione impugnata
1	Importo ammissibile dichiarato all'FSE	14 002 094	13 559 144	20 299 171	17 538 985
2	Importo concesso alCFP	13 750 000	14 471 188	24 750 000	26 635 331
3	Ore accettate dal VFSIPH	17 563	17 563	30 164	30 164
4	Ore ammissibili	17 563	17 563	30 164	26 694
5	Ore sovvenzionate dall'importo concesso	21 342	45 000	66 918	81 000
6	Coefficiente di suddivisione	17 563/ 21 342	17 563/ 45 000	30 164/ 66 918	26 694/ 81 000
7	Importo ammissibile da dichiarare	11 315 305	5 647 944	11 156 325	8 777 821
8	Contributo ricevuto dal VFSIPH	6 300 942	6 101 615	9 134 627	7 892 543
9	Contributo dovuto al VFSIPH	(5 091 887)	2 541 575	(5 020 346)	3 950 019
10	Eccedenza	1 209 055	3 560 040	4 114 281	3 942 524

Le cifre tra parentesi non compaiono nel documento, ma risultano dall'applicazione del tasso d'intervento del 45% all'importo ammissibile da dichiarare.

78 Orbene, se l'importo dichiarato all'FSE a titolo di costi ammissibili (riga 1 della tabella) e l'importo accordato dal ricorrente ai CFP (riga 2 della tabella), come figurano nella decisione impugnata, sono identici a quelli indicati dall'AEW e dal ricorrente nelle loro osservazioni di cui si è già fatto cenno al punto 74, si deve rilevare che la decisione impugnata presenta in particolare al denominatore un coefficiente di suddivisione (riga 6 della tabella) sensibilmente più elevato rispetto a quello della prima relazione di controllo, infatti tale denominatore passa da 21 342 a 45 000 per De Werkgaard e da 66 918 a 81 000 per GOCI.

- 79 Infatti, nella prima relazione di controllo, la Commissione aveva preso in considerazione un coefficiente di suddivisione che presentava al numeratore le ore di formazione impartite dal CFP ammissibili al cofinanziamento dell'FSE e, al denominatore, il numero totale di ore di formazione effettuate dal CFP, che l'istituzione ha considerato sovvenzionate dall'importo accordato al CFP dal VFSIPH sotto forma di stanziamento complessivo.
- 80 Nella prima relazione di controllo la Commissione giustificava l'applicazione, all'importo concesso dal ricorrente ai CFP sotto forma di stanziamento complessivo, di coefficienti di suddivisione che presentavano un tale valore al denominatore in quanto detti importi erano volti a sovvenzionare non soltanto ore di formazione ammissibili al cofinanziamento dell'FSE, ma parimenti ore di formazione dispensate al di là del tetto massimo di 1 800 ore annue o ad alunni non presi in considerazione dal VFSIPH per il contributo dell'FSE.
- 81 Indicando nella decisione impugnata le cifre di 45 000 e 81 000 al denominatore dei coefficienti di suddivisione, la Commissione non ha semplicemente proceduto ad una rettifica in aumento del numero totale di ore di formazione effettuate dal CFP, il che avrebbe ancora consentito di riconoscere l'identità dei metodi di calcolo utilizzati nella decisione impugnata e nella prima relazione di controllo, ma ha adottato un parametro completamente diverso, che non era, peraltro, stato previsto nelle osservazioni dell'AEW e del ricorrente. Come giustamente sottolineato da quest'ultimo, prendendo ad esempio il calcolo relativo al fascicolo De Werkgaard, nella decisione impugnata lo stanziamento complessivo concesso dal VFSIPH non è più assegnato in relazione al totale delle ore di formazione effettivamente dispensate dal CFP (come era il caso nella prima relazione), ossia 21 342 ore, ma in relazione ad un numero massimo di ore dispensabili, pari a 25 moduli di formazione moltiplicati per 1 800 ore, ossia 45 000 ore.
- 82 Così, nonostante le rettifiche dell'importo dichiarato all'FSE e dell'importo concesso ai CFP, effettuate sulla base dei dati definitivi comunicati dall'AEW, consistessero in una riduzione dell'eccedenza del contributo indicato nella prima

relazione di controllo, si verifica che, nella decisione impugnata, tale eccedenza (riga 10 della tabella), essenzialmente a causa dell'aumento sensibile del denominatore dei coefficienti di suddivisione, è quasi triplicata per il fascicolo De Werkgaard (da BEF 1 209 055 a BEF 3 506 040) ed è solo leggermente ridotta per il fascicolo GOCI (da BEF 4 114 281 a BEF 3 3942 524). Se invece la Commissione avesse effettuato i suoi calcoli sulla base dei dati definitivi comunicati dall'AEW, senza modificare i coefficienti di suddivisione da essa fissati nella prima relazione di controllo, i risultati sarebbero stati ben più favorevoli per il ricorrente.

83 Pertanto, si deve constatare che la decisione impugnata contiene un elemento decisivo ai fini di stabilire l'esistenza e la portata della pretesa eccedenza di contributo (ossia il valore espresso dal denominatore dei coefficienti di suddivisione) che non emerge né dalla prima relazione di controllo né dalle osservazioni formulate dall'AEW e dal ricorrente durante il procedimento amministrativo e che quindi la Commissione non aveva il diritto di prendere in considerazione a carico del ricorrente senza aver messo quest'ultimo e l'AEW nelle condizioni di presentare preliminarmente osservazioni a tale riguardo.

84 Infine non occorre, nel caso di specie, interrogarsi sulla questione se tale irregolarità procedurale abbia potuto avere un'incidenza particolare sulla decisione impugnata, conformemente alla giurisprudenza che impone che una condizione di tale tipo sia parimenti soddisfatta perché il mancato rispetto dei diritti della difesa possa comportare un annullamento della decisione impugnata (sentenze della Corte 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, punto 48, e 18 novembre 1999, causa C-191/98 P, Tzoanos/Commissione, Racc. pag. I-8223, punto 34).

85 Infatti, tenuto conto, da un lato, delle difficoltà di comprensione della motivazione della decisione impugnata, evidenziate nell'ambito dell'esame del quinto motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione (v. punti 99 e segg.), nonché, dall'altro, della giurisprudenza che riconosce alla Commissione un ampio potere discrezionale nella valutazione di situazioni di fatto e contabili

complesse al fine di un'eventuale riduzione del contributo dell'FSE (sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, cause riunite T-180/96 e T-181/96, *Mediocurso/Commissione*, Racc. pag. II-3477, punto 120; 27 gennaio 2000, cause riunite T-194/97 e T-83/98, *Branco/Commissione*, Racc. pag. II-69, punto 76, e 14 maggio 2002, causa T-80/00, *Associação Comercial de Aveiro/Commissione*, Racc. pag. II-2465, punto 51), il Tribunale non può pronunciarsi sulla questione se la Commissione fosse, in ogni caso, legittimata ad adottare la decisione che ha preso.

- 86 Pertanto il primo motivo, avente ad oggetto la violazione dei diritti della difesa e la violazione di una formalità sostanziale, dev'essere accolto nei limiti derivanti dalle considerazioni suesposte.

Sul quinto motivo, concernente la violazione dell'obbligo di motivazione

— Argomenti delle parti

- 87 Il ricorrente sostiene che la Commissione non ha sufficientemente motivato la decisione impugnata e ha violato, di conseguenza, l'art. 253 CE.
- 88 Esso evidenzia che, secondo la giurisprudenza del Tribunale, l'obbligo di motivazione ha una portata particolare qualora la Commissione debba adottare una decisione che riduca l'importo di un contributo finanziario già versato. Esso fa riferimento, a tale proposito, alla sentenza *Lisrestal e a./Commissione*, cit. (punto 52), nella quale il Tribunale ha stabilito che una decisione che riduce un contributo inizialmente concesso, determinando conseguenze gravi per i richiedenti, deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato.

- 89 A tale proposito il ricorrente fa osservare, in primo luogo, che la Commissione, nella decisione impugnata, si limita a ricapitolare brevemente le sue osservazioni e non indica chiaramente per quale motivo essa ha respinto le osservazioni formulate dal ricorrente in merito alla prima relazione di controllo nonché le conclusioni della relazione del D & T.
- 90 In secondo luogo, la Commissione avrebbe parimenti omesso di indicare i motivi per i quali la seconda relazione di controllo non meritava di essere presa in considerazione ai fini dell'adozione della decisione impugnata.
- 91 In terzo luogo, il ricorrente rimprovera alla Commissione di non aver motivato il rigetto del suo sistema di finanziamento forfettario e di non aver indicato la propria interpretazione dell'art. 17 del regolamento di coordinamento.
- 92 In quarto luogo, sarebbe quasi impossibile desumere dai dati riportati nella decisione impugnata il metodo preso in considerazione dalla Commissione per stabilire l'esistenza di un'eccedenza di contributo.
- 93 Il ricorrente aggiunge, infine, che tali carenze della Commissione sono ancora più gravi se si considera che il ragionamento sotteso alla decisione impugnata non corrisponde a quello della prima relazione di controllo e che l'istituzione non poteva, per suffragare la sua decisione, contentarsi dei risultati di tale relazione, sulla quale essa doveva nutrire dubbi, dato che ha deciso di effettuare un secondo controllo dopo essere venuta a conoscenza della relazione del D & T.
- 94 La convenuta replica che non si richiede che una decisione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. Infatti, la questione se la motivazione di una decisione sia sufficiente non va valutata solo con riferimento al suo tenore

letterale, ma anche al contesto e al complesso delle norme che disciplinano la materia (sentenze della Corte 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29, e 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione, Racc. pag. I-2507, punto 17). A tale proposito essa evidenzia che, poiché i tassi di cofinanziamento rivestono un ruolo cruciale nella gestione dei fondi strutturali, si deve supporre che il personale incaricato di attuare le azioni strutturali negli Stati membri abbia un certo livello di esperienza nell'applicazione di tali tassi, il che abbasserebbe la soglia del requisito di motivazione per quanto riguarda gli aspetti tecnici della riduzione.

95 In ogni caso, la decisione illustrerebbe con chiarezza in cosa consistono le irregolarità e su quali cifre essa si fonda, facendo dunque apparire nettamente i motivi che giustificano la riduzione del contributo. In particolare, nell'allegato alla decisione impugnata, la convenuta avrebbe descritto il sistema che il ricorrente ha applicato e avrebbe spiegato il motivo per il quale tale sistema è incompatibile con l'art. 17 del regolamento di coordinamento. Essa aggiunge che emerge dalla frase «[Il VFSIPH] effettua il calcolo su una base troppo elevata [e] richiede una partecipazione finanziaria eccessiva all'FSE» che la decisione concerne il mancato rispetto dei tassi di cofinanziamento. Inoltre, essa sottolinea che il settimo 'considerando' della decisione rinvia espressamente all'art. 2 del regolamento FSE che, letto unitamente alla nozione generale di realtà dei costi (art. 21 del regolamento di coordinamento), implica a priori il rigetto dei sistemi forfettari.

96 La convenuta rileva ancora che, nella sua sentenza 16 settembre 1999, causa T-182/96, Partex/Commissione (Racc. pag. II-2673, punti 76-78), il Tribunale ha deciso che determinati atti anteriori delle autorità nazionali possono essere considerati tali da contribuire alla motivazione di una decisione di riduzione, a condizione che la detta decisione vi faccia riferimento chiaramente e il beneficiario del contributo abbia potuto prenderne cognizione. Orbene, tale ragionamento sarebbe a maggior ragione valido per la prima relazione di controllo, in merito alla quale il ricorrente ha potuto esprimersi e alla quale il quinto 'considerando' della decisione impugnata fa chiaramente riferimento. Si dovrebbe dunque, per valutare il carattere sufficiente della motivazione della decisione, tener conto parimenti di tale relazione, la quale definirebbe l'irrego-

larità di cui trattasi in termini chiari e corrispondenti a quelli impiegati nella decisione stessa, nonché della lettera 17 agosto 1999 (v. supra, punto 20), con la quale la Commissione avrebbe esposto nuovamente il suo punto di vista sulle irregolarità constatate.

- 97 Per quanto riguarda la seconda relazione di controllo e la relazione del D & T, la convenuta reitera i suoi argomenti secondo i quali tali relazioni non sono pertinenti ai fini dell'esame della legittimità della decisione impugnata.
- 98 Infine, la convenuta fa notare che tale decisione contiene in allegato i calcoli esatti che hanno comportato una riduzione per i progetti realizzati da De Werkgaard e GOCI. Orbene, il ricorrente non avrebbe precisato per quale ragione tali calcoli sarebbero sommari o errati.

— Giudizio del Tribunale

- 99 Occorre esaminare anzitutto la quarta parte del presente motivo, con la quale il ricorrente lamenta l'impossibilità di desumere dai dati indicati nella decisione impugnata le ragioni che hanno condotto la Commissione a stabilire l'esistenza di un'eccedenza di contributo.
- 100 Secondo una giurisprudenza costante, 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 sia 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; sentenze del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 32; 16 settembre 1999, Partex/Commissione, cit., punto 73, e Associação Comercial de Aveiro/Commissione, cit., punto 35).

- 101 Poiché la decisione di ridurre l'importo di un contributo dell'FSE inizialmente concesso determina, in particolare, gravi conseguenze per il destinatario del contributo, essa deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato (sentenze Consorgan/Commissione, cit., punto 18; Cipeke/Commissione, cit., punto 18; Lisrestal e a./Commissione, cit., punto 52; 12 gennaio 1995, Branco/Commissione, cit., punto 33; Partex/Commissione, cit., punto 74, e Associação Comercial de Aveiro/Commissione, cit., punto 36). Inoltre, la motivazione di tale decisione deve consentire al beneficiario del contributo di venire a conoscenza parimenti del metodo di calcolo della riduzione operata (v., in tal senso, sentenze Consorgan/Commissione, cit., punti 22-24, e Cipeke/Commissione, cit., punti 21 e 22).
- 102 Si deve rilevare a tale proposito che, nel caso di specie, anche se la decisione impugnata consente bene di comprendere che il ricorrente avrebbe dichiarato all'FSE importi (costi realmente sostenuti dai CFP) superiori agli importi (forfettari) che esso avrebbe effettivamente accordato ai CFP, essa non lascia tuttavia emergere in modo sufficientemente chiaro il ragionamento sulla base del quale la Commissione ha stabilito che gli importi dichiarati erano superiori agli importi concessi.
- 103 Si deve evidenziare che, secondo i dati indicati all'allegato della decisione impugnata, gli importi concessi dal ricorrente ai CFP sono superiori agli importi dichiarati all'FSE (BEF 14 471 188 invece di BEF 13 559 144 per il De Werkgaard; BEF 26 635 331 invece di 17 538 985 per il GOCI).

- 104 Tuttavia, la Commissione, al fine di determinare per ogni fascicolo l'importo ammissibile che il VFSIPH doveva dichiarare all'FSE, non ha preso in considerazione il totale delle somme concesse ai CFP, ma ne ha escluso una parte mediante l'applicazione di un coefficiente di suddivisione.
- 105 Alla luce di quanto esposto la Commissione era tenuta, in applicazione dell'art. 253 CE, a definire chiaramente nella sua decisione le ragioni per le quali essa ha ritenuto opportuno non prendere in considerazione il totale degli importi concessi dal ricorrente ai CFP ed applicare a tali importi coefficienti di suddivisione da essa stabiliti.
- 106 Orbene, si deve osservare che la Commissione non ha adempiuto a un tale obbligo, in quanto, in particolare, essa non ha indicato nella decisione impugnata, peraltro non più di quanto essa abbia fatto nel corso del presente procedimento contenzioso, la ragione per cui essa abbia fissato a 45 000 ed a 81 000 il denominatore dei coefficienti di suddivisione applicati, rispettivamente, per i fascicoli De Werkgaard e GOCI, dato che il testo della decisione impugnata consente unicamente di stabilire che tali cifre derivano dalla moltiplicazione per 1 800 ore del numero di moduli di formazione dichiarati dal ricorrente per ogni fascicolo.
- 107 Le osservazioni non del tutto chiare relative al costo orario della formazione, svolte ai due primi capoversi dei motivi esposti nell'allegato della decisione impugnata, il cui senso e la cui rilevanza non sono stati precisati in modo sufficiente dalle risposte della convenuta ai quesiti posti dal Tribunale, non fanno luce sul punto. Al contrario, sembrano addirittura in contraddizione con i dati indicati nel «calcolo di rettifica». Infatti la Commissione rileva, in tali osservazioni, che il costo della formazione per «ore effettivamente prestate», ammonta a BEF 320 per il De Werkgaard (formazione da operaio), mentre se si divide l'«importo concesso» al De Werkgaard, come riportato nel detto calcolo (BEF 14 471 188), per il numero di ore effettivamente prestate dal CFP (21 342

secondo la prima relazione di controllo e secondo il ricorrente, cifra non contestata dalla convenuta), il costo sostenuto dal ricorrente per ora effettivamente prestata era pari a BEF 678,06, quindi ben superiore a BEF 320.

- 108 In risposta ad un quesito scritto formulato dal Tribunale, la Commissione si è limitata ad affermare che, fissando come denominatore dei coefficienti di suddivisione, rispettivamente, gli importi 45 000 e 81 000, essa non ha fatto che conformarsi alla scelta operata dal governo fiammingo al momento dell'adozione del decreto del 22 aprile 1997, il quale prevedeva un sistema di finanziamento forfettario dei CFP.
- 109 Orbene, il solo riferimento a tale decreto e a tale sistema di per sé non consente di comprendere il ragionamento seguito nella decisione impugnata. Si deve ricordare, a tale proposito, che nella prima relazione di controllo la Commissione, pur illustrando i tratti caratteristici del sistema di finanziamento forfettario dei CFP, in forza del quale «per il VFSIPH, i costi di formazione si limitano a un importo forfettario di BEF 550 000 per modulo di formazione (...) e il numero massimo di ore di formazione è limitato a 1 800 ore annue», aveva potuto tuttavia stabilire, al denominatore dei coefficienti di suddivisione non il valore indicato supra al punto 106, ma un valore totalmente diverso, ossia le ore effettivamente dispensate dal CFP interessato.
- 110 Per tale medesima ragione la convenuta non può asserire che il ragionamento alla base della fissazione del denominatore dei coefficienti di suddivisione applicati nel «calcolo di rettifica» emerge dalla prima relazione di controllo, né del resto dalla lettera 17 agosto 1999, nella quale l'istituzione si era limitata a rinviare alla detta relazione, senza modificarne in alcun modo i termini.
- 111 Si deve dunque concludere che la motivazione della decisione impugnata, pur se esaminata alla luce del contesto, delle norme giuridiche e degli atti anteriori

invocati dalla convenuta, non lascia emergere chiaramente il ragionamento sulla base del quale la Commissione ha stabilito gli importi ammissibili versati dal ricorrente ai CFP interessati secondo il sistema di finanziamento forfettario e ha dunque potuto ritenere che tali importi fossero inferiori a quelli dichiarati all'FSE come ammissibili al cofinanziamento.

- 112 La quarta parte del presente motivo, relativa alla violazione dell'obbligo di motivazione, deve conseguentemente essere accolta.
- 113 Alla luce di quanto esposto, la decisione impugnata dev'essere annullata nella parte in cui opera una riduzione, sino alla concorrenza di EUR 181 067, del contributo finanziario dell'FSE di cui il ricorrente era beneficiario, senza che si debbano esaminare gli altri argomenti e motivi sollevati da quest'ultimo.

Sulle spese

- 114 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte che è rimasta soccombente è condannata alle spese se ne è fatta domanda. Nel caso di specie la Commissione è rimasta soccombente e dev'essere quindi condannata alle spese, conformemente alle conclusioni del ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 31 gennaio 2000, C (2000) 36, relativa alla riduzione dell'importo del contributo finanziario inizialmente concesso dal Fondo sociale europeo con decisione 25 novembre 1994, C (1994) 3059, a favore di un programma, operativo per il Belgio (Comunità fiamminga), rientrante nel quadro comunitario di sostegno alla realizzazione dell'obiettivo n. 3, è annullata nella parte in cui opera una riduzione, sino alla concorrenza di EUR 181 067, del contributo finanziario del Fondo sociale europeo di cui il Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap era beneficiario.

- 2) La Commissione è condannata alle spese.

Tiili

Mengozzi

Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 2003.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

V. Tiili