

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
15 settembre 1998 *

Nella causa T-142/97,

Eugénio Branco Ld.^a, società di diritto portoghese, con sede in Lisbona, con l'avv. Bolota Belchior, del foro di Vila Nova de Gaia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jacques Schroeder, 6, rue Heine,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto una domanda d'annullamento della decisione della Commissione 16 dicembre 1996, C (96) 3170, che riduce un contributo finanziario concesso alla ricorrente dal Fondo sociale europeo,

* Lingua processuale: il portoghese.

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

composto dalla signora V. Tiili, presidente, e dai signori C. P. Briët e A. Potocki, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 giugno 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 La decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 38; in prosieguo: la «decisione 83/516»), all'art. 1, n. 2, lett. a), prevede che il Fondo sociale europeo partecipa al finanziamento di azioni di formazione ed orientamento professionali.
- 2 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, di tale decisione, gli Stati membri interessati garantiscono il buon esito delle azioni.

- 3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, concernente l'applicazione della decisione 83/516 (GU L 289, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2950/83»), dispone, all'art. 5, n. 1, che l'approvazione da parte del Fondo sociale europeo (in prosieguo: l'«FSE») di una domanda di finanziamento comporta il versamento di un anticipo del 50% del contributo alla data prevista per l'inizio dell'azione di formazione.
- 4 L'art. 5, n. 4, di tale regolamento dispone, da una parte, che le domande di pagamento del saldo contengono una relazione particolareggiata sul contenuto, i risultati e gli aspetti finanziari dell'azione considerata e, d'altra parte, che lo Stato membro certifica l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento.
- 5 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, qualora il contributo dell'FSE non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni.
- 6 A norma dell'art. 6, n. 2, le somme versate che non sono state utilizzate alle condizioni fissate dalla decisione di approvazione vengono recuperate.
- 7 L'art. 7, n. 1, dispone che la Commissione, salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri, può effettuare verifiche in loco.
- 8 La decisione della Commissione 22 dicembre 1983, 83/673/CEE, relativa alla gestione dell'FSE (GU L 377, pag. 1; in prosieguo: la «decisione 83/673»), dispone all'art. 6 che le domande di pagamento del saldo da parte degli Stati membri devono pervenire alla Commissione entro dieci mesi dalla data della fine delle

azioni. Vi si precisa che è escluso il pagamento del contributo per il quale la domanda è presentata dopo lo scadere di tale termine.

Fatti

- 9 Il Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dipartimento degli affari del Fondo sociale europeo; in prosieguo: il «DAFSE») rappresenta lo Stato portoghese nelle materie relative all'FSE. È l'interlocutore, unico e obbligatorio, sia dei servizi della Commissione responsabili dell'attuazione dell'FSE, sia degli enti pubblici e privati portoghesi che intendono fruire di un contributo dell'FSE.
- 10 Il 31 luglio 1987 la ricorrente presentava al DAFSE una domanda di contributo finanziario dell'FSE per un'azione di formazione professionale da realizzare nel periodo 4 luglio -30 dicembre 1988 (in prosieguo: la «domanda di contributo»).
- 11 In seguito, il DAFSE inoltrava tale domanda alla Commissione, a nome dello Stato portoghese e in favore della ricorrente.
- 12 Il progetto per il quale era stato richiesto il contributo (fascicolo n. 880280 P1) veniva approvato con decisione della Commissione notificata alla ricorrente con lettera del DAFSE 25 maggio 1988 (in prosieguo: la «decisione di approvazione»).
- 13 La detta decisione di approvazione fissava a 62 191 499 ESC l'importo del contributo dell'FSE. Lo Stato portoghese, da parte sua, s'impegnava a finanziare il progetto della ricorrente fino a concorrenza di 50 883 954 ESC, per mezzo dell'Orçamento da Segurança Social/Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (bilancio della previdenza sociale/istituto di gestione finanziaria della previdenza sociale; in prosieguo: l'«OSS/IGFSS»). Il finanziamento dell'azione di formazione era completato da contributi privati.

- 14 Con lettera 21 luglio 1988 la ricorrente rinviava al DAFSE un «atto d'accettazione della decisione di approvazione», debitamente firmato dalla stessa su richiesta della Commissione. In tale atto essa dichiarava che avrebbe utilizzato il contributo dell'FSE nell'osservanza delle norme nazionali e comunitarie vigenti nonché delle condizioni enunciate nella decisione di approvazione.
- 15 Il 12 agosto 1988 la ricorrente, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2950/83, percepiva un anticipo pari al 50% del contributo concesso dall'FSE, nonché di quello concesso dall'OSS/IGFSS, per un importo, rispettivamente, di 31 095 749 ESC e di 25 441 977 ESC.
- 16 Terminata l'azione di formazione, essa constatava che il suo costo finale ammontava a 104 289 500 ESC, importo inferiore a quello inizialmente previsto. Pertanto presentava al DAFSE la domanda di pagamento di un saldo di 20 527 598 ESC, a carico dell'FSE, e di un saldo di 16 795 307 ESC, a carico dell'OSS/IGFSS.
- 17 Nel corso di un primo esame di tale domanda, il DAFSE sollevava dubbi sulla regolarità delle indicazioni ivi contenute. Pertanto chiedeva all'Inspeção Geral de Finanças (Ispettorato generale delle Finanze; in prosieguo: l'«IGF») di effettuare, a norma dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, un controllo della domanda di pagamento del saldo.
- 18 Mentre il detto controllo era in corso, il 2 agosto 1989 il DAFSE certificava l'esattezza di fatto e contabile della domanda di pagamento del saldo, ai sensi dell'art. 5,

n. 4, del regolamento n. 2950/83. Versava alla ricorrente la somma di 16 795 307 ESC, corrispondente al saldo del contributo da versare da parte dell'OSS/IGFSS, specificando tuttavia che il detto versamento non pregiudicava la decisione finale che sarebbe stata adottata dalla Commissione.

- 19 Il 9 gennaio 1990 l'IGF presentava la sua relazione. Dopo aver constatato, da una parte, che la ricorrente aveva sostenuto talune spese inutili e, d'altra parte, che talune altre spese erano state effettuate in violazione delle disposizioni del diritto nazionale, l'ispettorato concludeva nel senso di una riduzione del contributo finanziario concesso.
- 20 Con lettera 23 maggio 1990 il DAFSE, riprendendo la posizione dell'IGF, informava la ricorrente che il contributo dell'FSE doveva essere ridotto a 30 672 242 ESC, e quello dell'OSS/IGFSS a 25 095 471 ESC. Pertanto ingiungeva alla ricorrente di restituire una parte delle somme già ottenute dall'FSE e dall'OSS/IGFSS, pari, rispettivamente, a 423 507 ESC e a 17 141 813 ESC.
- 21 Il 23 maggio 1990 il DAFSE presentava inoltre alla Commissione, a nome della ricorrente, la versione corretta della domanda di pagamento del saldo. Vi proponeva la riduzione del contributo nella misura indicata nella lettera che esso aveva inviato in pari data alla ricorrente.
- 22 Con decisione 29 marzo 1993 la Commissione, accogliendo tale proposta, riduceva il contributo finanziario dell'FSE a 30 672 242 ESC.
- 23 Con lettera 15 dicembre 1993, ricevuta il 17 dicembre 1993, il DAFSE informava la ricorrente di tale decisione.

- 24 Il 23 febbraio 1994 la ricorrente proponeva avverso la detta decisione un ricorso d'annullamento dinanzi al Tribunale.
- 25 Non avendo la Commissione depositato il controricorso nel termine fissato, il 12 gennaio 1995 il Tribunale pronunciava una sentenza in contumacia, causa T-85/94, Branco/Commissione (Racc. pag. II-45). Il Tribunale, ritenendo fondato il motivo di violazione dell'obbligo di motivazione, annullava la decisione della Commissione, senza procedere all'esame degli altri motivi sollevati dalla ricorrente.
- 26 Il 22 febbraio 1995 la Commissione proponeva opposizione avverso tale sentenza, in forza dell'art. 122, n. 4, del regolamento di procedura.
- 27 Con sentenza 13 dicembre 1995, causa T-85/94 (122), Commissione/Branco (Racc. pag. II-2993), il Tribunale respingeva l'opposizione.
- 28 A seguito di tale sentenza, la Commissione procedeva al riesame del fascicolo. Con lettera 30 maggio 1990 inviava al DAFSE un nuovo progetto di decisione di riduzione del contributo, invitandolo a presentare le sue osservazioni, in conformità dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83. Gli chiedeva inoltre di notificare il progetto alla ricorrente, e di trasmetterle l'eventuale reazione di quest'ultima.
- 29 Con lettera 19 giugno 1996 il DAFSE inviava alla ricorrente una copia del progetto di decisione della Commissione, invitandola a presentare osservazioni entro dieci giorni. La ricorrente provvedeva entro il termine impartito.

- 30 Con lettera ricevuta il 4 settembre 1996 il DAFSE trasmetteva alla Commissione copia delle osservazioni della ricorrente sul suo progetto di decisione, accompagnata dalle proprie osservazioni.
- 31 Il 16 dicembre 1996 la Commissione adottava la decisione C (96) 3170 (in prosieguo: la «decisione controversa»). Dopo aver ricordato il procedimento seguito da essa stessa e dal DAFSE, e dopo aver fatto riferimento tanto alla relazione dell'IGF quanto alla sua lettera 30 maggio 1996, concludeva che il contributo finanziario dell'FSE doveva essere ridotto a concorrenza dello stesso importo fissato nella sua decisione 29 marzo 1993, vale a dire 30 672 242 ESC.
- 32 Con lettera 24 febbraio 1997 il DAFSE notificava la decisione controversa alla ricorrente, chiedendole di restituire entro 30 giorni gli importi di 423 507 ESC e di 17 141 813 ESC, rispettivamente dovuti all'FSE e all'OSS/IGFSS.
- 33 Con lettere ricevute il 25 ottobre 1996 e il 6 maggio 1997 il Tribunale criminal di Porto e il DAFSE informavano la Commissione che, a seguito della relazione contabile redatta dall'IGF, il DAFSE aveva presentato un esposto contro la ricorrente dinanzi allo stesso tribunale per sviamento di sovvenzioni e atti fraudolenti al fine di ottenere sovvenzioni.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 34 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 aprile 1997, la ricorrente ha proposto il presente ricorso d'annullamento della decisione controversa.

- 35 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ha deciso tuttavia di porre alcuni quesiti scritti alla Commissione, cui quest'ultima ha risposto nel corso dell'udienza svoltasi l'11 giugno 1998.
- 36 Nel corso di tale udienza, sono state sentite le difese delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale.
- 37 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione controversa;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 38 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.

Nel merito

- 39 La ricorrente deduce cinque motivi d'annullamento, rispettivamente di violazione del regolamento n. 2950/83, erronea valutazione dei fatti, violazione dei principi di

tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, violazione dei diritti quesiti e, infine, violazione del principio di proporzionalità.

1. *Sul primo motivo, vertente sulla violazione del regolamento n. 2950/83*

Argomenti delle parti

- 40 La ricorrente osserva che, nel corso del mese di agosto del 1989, il DAFSE ha certificato l'esattezza di fatto e contabile della domanda di pagamento del saldo che essa aveva presentato, in conformità dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83. Orbene, con la trasmissione di tale certificazione alla Commissione il potere del DAFSE e dello Stato membro si esaurirebbe. Infatti la normativa applicabile, e segnatamente il regolamento n. 2950/83, non consentirebbe che, dopo la certificazione e la trasmissione della stessa alla Commissione, il DAFSE proceda ulteriormente, come nella fattispecie, a un «riesame» del fascicolo, così modificando la sua precedente certificazione.
- 41 Lo Stato membro dovrebbe accertare se esistano irregolarità *prima* di adottare l'atto di certificazione. In caso contrario, esso effettuerebbe una falsa certificazione. Adito della domanda di pagamento del saldo, il DAFSE avrebbe potuto prendere soltanto una delle due seguenti decisioni: o concludere per la veridicità degli elementi presentati e procedere alla certificazione degli stessi, o constatare la loro inesattezza e, in tal caso, negare la certificazione. Certificando la domanda di pagamento del saldo, esso avrebbe quindi definitivamente approvato le indicazioni ivi contenute.
- 42 La ricorrente osserva infine che il detto riesame è stato effettuato dall'IGF, il quale né sarebbe autorizzato a controllare le azioni dell'FSE, né sarebbe in grado, dal punto di vista tecnico, di pronunciarsi sull'applicazione della normativa comunitaria.

- 43 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

- 44 Nel momento in cui conferma l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento del saldo, lo Stato membro si rende responsabile nei confronti della Commissione delle certificazioni che esso fornisce.
- 45 Peraltro, in forza dell'art. 2, n. 2, della decisione 83/516, gli Stati membri interessati garantiscono il buon esito delle azioni di formazione e di orientamento professionali dell'FSE. Inoltre, ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, la Commissione può effettuare verifiche delle domande di pagamento del saldo, «salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri».
- 46 Questi obblighi e poteri degli Stati membri non sono limitati da alcuna restrizione temporale.
- 47 Di conseguenza, in un caso come quello di specie — in cui lo Stato membro ha già certificato l'esattezza di fatto e contabile della domanda di pagamento del saldo — tale Stato può ancora modificare la sua valutazione della domanda di pagamento del saldo qualora ritenga di trovarsi in presenza di irregolarità non accertate in precedenza.
- 48 Occorre osservare in proposito che l'art. 6 della decisione 83/673 dispone che le domande di pagamento del saldo devono pervenire alla Commissione entro dieci mesi dalla data della fine delle azioni di formazione e che è escluso il pagamento

del contributo per il quale la domanda sia stata presentata dopo lo scadere di tale termine. Pertanto, se i controlli di regolarità potessero essere effettuati soltanto prima della certificazione dell'esattezza di fatto e contabile di una domanda di pagamento del saldo, potrebbe accadere che lo Stato membro non sia in grado di presentare la domanda alla Commissione entro il citato termine di dieci mesi, cosicché risulterebbe escluso il pagamento del saldo del contributo. Ne consegue che, in talune ipotesi, la certificazione dell'esattezza di fatto e contabile di una domanda di pagamento del saldo anteriormente a un controllo di regolarità o prima della conclusione di un tale controllo può rispondere all'interesse del destinatario del contributo.

- 49 Infine, nulla osta a che un'autorità come il DAFSE si rivolga a un organo di revisione dei conti per essere assistita nella verifica dell'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute in una domanda di pagamento del saldo. Orbene, risulta dal fascicolo che l'IGF è un organo di revisione dei conti e che, in forza della normativa portoghese, ha il potere di effettuare indagini nel caso di sospette irregolarità come quelle del caso di specie. Inoltre, è pacifico che l'IGF ha proceduto alla verifica del fascicolo della ricorrente su richiesta del DAFSE e in conformità dei poteri conferitigli dalla legge portoghese. Ciò considerato, il suo intervento nella procedura che ha condotto all'adozione della decisione controversa non è censurabile.
- 50 Risulta da quanto precede che il motivo di violazione del regolamento n. 2950/83 dev'essere respinto.

2. *Sul secondo motivo, vertente su un'erronea valutazione dei fatti*

Argomenti delle parti

- 51 La ricorrente osserva che la Commissione ha deciso di ridurre il contributo finanziario dell'FSE sulla base della relazione dell'IGF. Di conseguenza ritiene che, se — come essa suppone — tale relazione è viziata da un'erronea valutazione dei fatti, altrettanto lo è la decisione controversa.

- 52 La ricorrente critica anzitutto il fatto che l'IGF non abbia effettuato alcun esame di fatto dell'azione di formazione, procedendo unicamente a un esame contabile. Nella relazione dell'IGF non vi sarebbe alcun riferimento alla decisione d'approvazione. In particolare, esso non avrebbe indicato sotto quale aspetto le condizioni dettate in tale decisione sarebbero state violate. In definitiva, la relazione rivelerebbe semplicemente una divergenza tra l'ispettorato e la ricorrente in merito ai criteri di ammissibilità delle spese.
- 53 La relazione dell'IGF conterrebbe inoltre errori di valutazione per quanto riguarda l'appalto affidato alla società E. B. Lda, la retribuzione oraria dei tirocinanti e, infine, i premi di assiduità, l'attrezzatura informatica — oggetto di leasing — e gli ammortamenti.
- 54 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'appalto di talune attività alla società E. B. Lda, a torto l'IGF avrebbe ritenuto che esso non fosse giustificato.
- 55 La normativa applicabile e la decisione di approvazione consentirebbero al destinatario di un contributo dell'FSE, quanto meno implicitamente, di rivolgersi a terzi per effettuare lavori specializzati nell'ambito di un'azione di formazione. L'appalto affidato alla E. B. Lda sarebbe stato peraltro indicato nella domanda di contributo, giacché i costi connessi ai relativi lavori compaiono alla voce «lavori specializzati».
- 56 La critica sollevata dall'IGF, secondo la quale gli importi fatturati dalla E. B. Lda risulterebbero aumentati a causa dell'eccessivo ricorso a collaboratori indipendenti, non sarebbe giustificata, in quanto la ricorrente stessa avrebbe dovuto avvalersi di tali collaboratori, a costi ancor più elevati, e in quanto tale prassi non sarebbe mai stata contestata né dal DAFSE né dalla Commissione.

- 57 Quanto alla critica dell'IGF secondo cui le spese connesse all'appalto affidato alla società E. B. Lda non sarebbero state necessarie, in quanto i soci della ricorrente erano altresì soci della società appaltatrice, la ricorrente afferma di aver anche appaltato talune attività ricorrendo ai servizi di un'altra società (Açorlis Lda), e che tale appalto non ha sollevato alcuna rimostranza da parte dell'IGF. Sottolinea inoltre che la società E. B. Lda possiede una personalità giuridica distinta dalla sua.
- 58 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la retribuzione oraria dei tirocinanti, la relazione dell'IGF a torto avrebbe ritenuto che essa non fosse conforme alla normativa nazionale portoghese. La ricorrente avrebbe formato professionisti «altamente qualificati», vale a dire personale dirigente, cui avrebbe corrisposto una retribuzione oraria di 300 ESC, perfettamente compatibile con il decreto del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale portoghese 14 giugno 1986. Tale retribuzione oraria sarebbe addirittura inferiore a quella di 330 ESC accettata dalla Commissione nella decisione di approvazione.
- 59 In terzo luogo, quanto ai premi di assiduità, all'attrezzatura informatica oggetto di leasing e agli ammortamenti, la relazione dell'IGF conterrebbe una *contradictio in terminis*, in quanto avrebbe rifiutato per il 1988 talune spese che erano state accettate nell'ambito di altre azioni di formazione dell'FSE svolte dalla ricorrente nel 1987. Tale contraddizione sarebbe rivelatrice della mancanza di rigore tecnico e scientifico della relazione dell'IGF, nonché della natura puramente soggettiva e discrezionale delle sue conclusioni.
- 60 In particolare, i premi di assiduità concessi ai tirocinanti nel 1988 non sarebbero stati considerati dall'IGF come spese ammissibili, laddove, nel 1987, l'IGF avrebbe ritenuto che premi analoghi costituissero effettivamente spese del genere. Lo stesso ragionamento varrebbe per gli ammortamenti, accettati nel 1987 dall'IGF ma rifiutati nel 1988.

- 61 Inoltre, il fatto che il valore dell'attrezzatura informatica acquistata in leasing sia stato ripartito sui dodici mesi dell'anno nel corso del quale l'azione di formazione si è svolta (1988), e non sul periodo di sei mesi in cui l'azione ha avuto effettivamente luogo, sarebbe conforme alla decisione di approvazione.
- 62 Infatti, nel corso degli anni 1987 e 1988 l'ammortamento di beni sarebbe stato sempre operato su base annuale, in forza di una regola dell'amministrazione finanziaria che sarebbe stata modificata solo nel 1993. Orbene, applicando una normativa entrata in vigore nel 1993 a situazioni di fatto sorte nel 1987 e nel 1988, l'IGF avrebbe infranto un elementare criterio d'interpretazione legislativa.
- 63 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

- 64 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, qualora un contributo dell'FSE non sia utilizzato «alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione», la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere tale contributo.
- 65 In un caso come il presente, in cui, su richiesta della Commissione, il destinatario del contributo dell'FSE ha esplicitamente dichiarato nell'atto di accettazione della decisione di approvazione che il contributo concesso sarebbe stato utilizzato «in conformità delle disposizioni nazionali e comunitarie vigenti», si deve ammettere che le «condizioni» di cui al citato art. 6, n. 1, si estendono all'osservanza, da parte del destinatario, delle norme di diritto nazionale nonché di quelle di diritto comunitario.

- 66 In proposito, poiché tanto il diritto portoghese quanto quello comunitario subordinano l'utilizzazione dei fondi pubblici alla corretta gestione finanziaria (sentenza del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-72/97, *Proderec/Commissione*, Racc. pag. II-2847, punto 87), la Commissione può, tra l'altro, sospendere, ridurre o sopprimere il contributo dell'FSE qualora esso non sia stato utilizzato conformemente al detto principio.
- 67 Per quanto riguarda la portata del potere esercitato dalla Commissione in forza dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, si deve rilevare che l'applicazione di tale norma può implicare la necessità di procedere alla valutazione di situazioni di fatto e contabili complesse. Nell'ambito di una valutazione siffatta, l'istituzione gode quindi di un ampio potere discrezionale. Di conseguenza, nell'esaminare la fondatezza del presente motivo, il Tribunale deve limitarsi ad accertare che non vi sia un manifesto errore di valutazione dei dati di cui trattasi (v., in questo senso, da ultimo, sentenza del Tribunale 17 luglio 1998, causa T-118/96, *Thai Bicycle Industry/Consiglio*, Racc. pag. II-2991, punti 32 e 33).
- 68 Nella decisione controversa la Commissione, così come aveva il diritto di fare (sentenze citate *Branco/Commissione*, punto 36, e *Commissione/Branco*, punto 30), ha fatto rinvio tanto alla relazione dell'IGF quanto alla propria lettera 30 maggio 1996, documenti di cui, come è pacifico, la ricorrente ha avuto tempestiva conoscenza.
- 69 La lettera della Commissione 30 maggio 1996 si fonda interamente sulla relazione dell'IGF.
- 70 Ciò considerato, la decisione controversa è, di per sé, fondata unicamente su tale relazione.

- 71 Occorre pertanto accertare se, riprendendo il contenuto e le conclusioni della relazione, la Commissione abbia commesso un manifesto errore di valutazione.
- 72 Tale controllo presuppone l'esame della fondatezza degli argomenti della ricorrente per quanto riguarda il metodo utilizzato dall'IGF nello svolgimento dei suoi compiti, nonché gli errori che sarebbero contenuti nella sua relazione.

Sul metodo di controllo utilizzato dall'IGF

- 73 La ricorrente non può contestare all'IGF di non aver fatto riferimento alla decisione di approvazione, precisando quali delle condizioni ivi contenute sarebbero state violate. Infatti, nelle circostanze di specie, una riduzione del contributo inizialmente concesso poteva anche essere giustificata con riferimento ad altre disposizioni, in particolare di diritto nazionale (v. supra, punto 65).
- 74 Né la ricorrente può sostenere che l'IGF ha proceduto a un controllo meramente contabile, e che la sua relazione rivela «una semplice divergenza tra l'IGF e la ricorrente in merito ai criteri da utilizzare per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese». Infatti, l'IGF ha chiaramente indicato (pag. 2 della relazione) che l'obiettivo del suo controllo era la valutazione dei dati disponibili in merito alla verifica dell'azione di formazione svolta dalla ricorrente nel 1988, «in particolare per quanto riguarda la sua legalità e la sua regolarità». In proposito, esso ha fatto riferimento in varie occasioni a disposizioni legislative portoghesi per dimostrare irregolarità di svolgimento dell'azione di formazione da parte della ricorrente.
- 75 Ne consegue che la censura della ricorrente relativa al metodo di controllo utilizzato dall'IGF dev'essere respinta.

Sugli errori che sarebbero contenuti nella relazione dell'IGF

- 76 Occorre accertare se la relazione dell'IGF contenga effettivamente manifesti errori di valutazione del costo dell'azione di formazione per quanto riguarda l'appalto affidato alla società E. B. Lda, la retribuzione oraria dei tirocinanti e, infine, i premi di assiduità, l'attrezzatura informatica in leasing e gli ammortamenti.

— Appalto affidato alla E. B. Lda

- 77 Vero è che nessuna disposizione della normativa relativa all'FSE o della decisione di approvazione osta al ricorso all'appalto, dovendosi un tale ricorso giustificare — come la Commissione ha sottolineato nelle sue memorie — qualora l'appaltatore sia in grado di effettuare taluni lavori specializzati chiaramente identificati e inerenti alle sue attività abituali. La ricorrente stessa ha implicitamente accolto tale analisi, avendo iscritto l'appalto affidato alla E. B. Lda alla voce «lavori specializzati».

- 78 Per contro, ricorrere a un appalto non deve servire ad aumentare artificialmente i costi di un'azione di formazione, in spregio alle esigenze di corretta gestione finanziaria.

- 79 Orbene, risulta dalla relazione dell'IGF (pag. 8) che la E. B. Lda, società composta dagli stessi soci della ricorrente, non disponeva di alcun lavoratore dipendente nel 1988, anno di realizzazione dell'azione dell'FSE, e che si limitava ad assumere liberi professionisti per talune prestazioni. Ne consegue che tale appaltatrice non poteva essere considerata veramente «specializzata» nei lavori affidatili dalla ricorrente, e che essa è servita unicamente da intermediario, che da tale occasione ha tratto vantaggio, come giustamente rileva la relazione dell'IGF.

80 Inoltre, taluni costi sostenuti dall'E. B. Lda non erano «connessi all'azione di formazione, tenuto conto tanto della parte descrittiva di tali fatture (servizi di consultazione) quanto delle date di emissione (una precedente l'inizio dell'azione, una successiva alla fine)» (pag. 8 della relazione dell'IGF).

81 In proposito, l'IGF ha proposto di non accettare l'importo totale di 5 250 000 ESC versati dalla E. B. Lda a tre lavoratori autonomi per onorari relativi alla «pianificazione dettagliata dei corsi di formazione professionale realizzati nel 1988», proponendo invece di ammettere l'importo di 612 735 ESC costituito dalle retribuzioni versate dalla ricorrente a cinque lavoratori autonomi nell'ambito della «pianificazione dei corsi» (pag. 12 della relazione).

82 L'IGF ha così concluso (pag. 8 della relazione):

«non si vede assolutamente l'utilità dell'intervento della E. B. Lda nell'azione di formazione, cosicché si potranno considerare ammissibili soltanto le imputazioni che, basate su fatture della E. B. Lda, si collochino entro i limiti delle somme che essa ha sostenuto, in quanto connesse all'azione di formazione».

83 Per quanto riguarda il raffronto operato dalla ricorrente con l'appaltatrice Açorlis Lda, risulta dalla relazione dell'IGF (pag. 15) che l'importo percepito dall'Açorlis Lda è stato ammesso integralmente in quanto non era ingente e non meritava pertanto un esame approfondito come quello di cui è stata oggetto la E. B. Lda.

84 Alla luce di quanto sopra la Commissione, riducendo, sulla scorta della relazione dell'IGF, il contributo della ricorrente con riferimento alla voce relativa all'appalto concesso all'E. B. Lda, non ha commesso un manifesto errore di valutazione.

— Retribuzione oraria dei tirocinanti

- 85 Come risulta dalla domanda di contributo, la ricorrente si proponeva di formare professionisti «qualificati» («giovani disoccupati la cui qualifica è insufficiente per un loro inserimento sul mercato del lavoro») e non professionisti «altamente qualificati». Orbene, la ricorrente non contesta che, in forza della normativa nazionale vigente, la retribuzione oraria dei tirocinanti formati per divenire professionisti «qualificati» è di 267 ESC, come sottolinea la relazione dell'IGF (pag. 10).
- 86 Sul punto, la ricorrente non può contestare alla Commissione di non aver sollevato obiezioni, in fase di decisione di approvazione, rispetto a una retribuzione oraria di 330 ESC, giacché una decisione di approvazione non può comportare l'avallo di un illecito in diritto nazionale.
- 87 Ciò considerato la Commissione, riducendo, sulla scorta della relazione dell'IGF, il contributo della ricorrente relativo alla retribuzione oraria dei tirocinanti, non ha commesso un manifesto errore di valutazione.

— Premi di assiduità, attrezzatura informatica in leasing e ammortamenti

- 88 Si deve sottolineare anzitutto che l'approvazione di una voce di spese nel 1987 non implicava necessariamente approvazione della stessa voce anche per il 1988, qualora non fosse compatibile con le condizioni imposte dalla decisione di approvazione, o con le disposizioni del diritto nazionale o comunitario applicabili.

- 89 Per quanto riguarda la voce relativa ai premi di assiduità, risulta dalla relazione dell'IGF (pag. 21) che essi, stando al diritto nazionale portoghese, sono equiparati a retribuzioni dei tirocinanti, cosa che la ricorrente non contesta. Nel caso di specie, la riduzione della voce di cui trattasi è stata determinata dall'utilizzazione di tassi superiori a quelli legalmente autorizzati (v. supra, punto 85). Di conseguenza, la ricorrente non può sostenere che i premi di assiduità «sono stati rifiutati nel 1988».
- 90 Per quanto riguarda l'attrezzatura informatica in leasing, si deve rilevare che l'azione di formazione è stata condotta dal 4 luglio al 30 dicembre 1988, vale a dire per circa sei mesi. Di conseguenza, come risulta dalla relazione dell'IGF (pagg. 20 e 22), gli importi relativi a tale voce dovevano essere calcolati sulla base di un periodo di sei mesi, e non di dodici mesi come suggerisce la ricorrente.
- 91 Per quanto riguarda, più in generale, gli ammortamenti di beni, si deve rilevare che la ricorrente non ha assolutamente suffragato mediante la produzione di documenti, in particolare di testi legislativi, la sua affermazione secondo la quale l'IGF avrebbe erroneamente applicato una normativa entrata in vigore nel 1993 a situazioni di fatto sorte nel 1987 e 1988 (v. supra, punto 62). Non ha quindi dimostrato che, contrariamente alle indicazioni contenute nella relazione dell'IGF (pag. 22) e ai chiarimenti forniti dalla Commissione in udienza, il diritto portoghese vigente all'epoca dei fatti impedisse che l'ammortamento di beni fosse effettuato sulla base di un periodo inferiore a un anno (dodici mesi).
- 92 Ciò considerato la Commissione, riducendo, sulla base della relazione dell'IGF, il contributo spettante alla ricorrente per le voci relative ai premi di assiduità, all'attrezzatura informatica in leasing e agli ammortamenti, non è incorsa in un manifesto errore di valutazione.
- 93 Ne consegue che il motivo di erronea valutazione dei fatti dev'essere respinto.

3. *Sul terzo motivo, vertente su una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto*

Argomenti delle parti

- 94 La ricorrente afferma che il DAFSE ha trasmesso alla Commissione la domanda di pagamento del saldo fin dal settembre 1989, mentre la Commissione ha adottato la decisione controversa solo alla fine del 1996. Questo lasso di tempo di più di sette anni avrebbe fatto sorgere in lei il legittimo affidamento nel fatto che la Commissione avrebbe accolto la domanda di pagamento, quale certificata dal DAFSE. Tale legittimo affidamento sarebbe stato ulteriormente rafforzato dalla citata sentenza Branco/Commissione.
- 95 La ricorrente sottolinea che la Commissione deve adottare ogni decisione entro un termine ragionevole. Essa non potrebbe perpetuare il procedimento e rinviare all'infinito l'adozione di una decisione, se non infrangendo i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto (sentenza della Corte 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione, Racc. pag. 4617, a partire dal punto 12).
- 96 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

- 97 In un caso come quello di specie, in cui il destinatario di un contributo dell'FSE non ha svolto l'azione di formazione nel rispetto delle condizioni cui la concessione del contributo era subordinata, il detto destinatario non può far valere il principio del legittimo affidamento al fine di ottenere il pagamento del saldo dell'importo globale del contributo inizialmente concesso (sentenze della Corte 4

giugno 1992, causa C-181/90, Consorgan/Commissione, Racc. pag. I-3557, punto 17, e causa C-189/90, Cipeke/Commissione, Racc. pag. I-3573, punto 17; sentenza del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 27).

- 98 Nemmeno la citata sentenza Branco/Commissione può aver ingenerato un legittimo affidamento nella ricorrente, considerato che in tale sentenza il Tribunale non si è pronunciato sulla legittimità della riduzione del contributo, bensì ha statuito unicamente sulla carenza di motivazione della decisione di cui trattasi.
- 99 Sull'eventuale violazione, da parte della Commissione, del principio della certezza del diritto, in quanto essa non avrebbe adottato la decisione controversa entro un termine ragionevole, occorre rilevare che tale decisione è stata adottata in esecuzione della citata sentenza Branco/Commissione, che ha annullato la decisione della Commissione 29 marzo 1993. Considerato inoltre che, nel suo primo ricorso, la ricorrente non ha contestato il termine entro cui la Commissione aveva adottato quest'ultima decisione, soltanto il periodo successivo alla sentenza Branco/Commissione dev'essere preso in considerazione per valutare la ragionevolezza del termine entro il quale è stata adottata la decisione controversa, valutazione questa che dipende peraltro dalle circostanze del caso di specie (sentenza Oliveira/Commissione, citata, punti 41-43).
- 100 Orbene, risulta dal fascicolo che, nei due anni trascorsi tra il 12 gennaio 1995, data della sentenza Branco/Commissione, e il 16 dicembre 1996, data di adozione della decisione controversa, la Commissione ha proposto opposizione contro la sentenza Branco/Commissione, e poi, a seguito della pronuncia della citata sentenza Commissione/Branco, il 13 dicembre 1995, ha adottato i provvedimenti necessari al fine di emanare una nuova decisione. A tal fine ha riesaminato il fascicolo, preparato un nuovo progetto di decisione e dato allo Stato membro e alla ricorrente la possibilità di presentare osservazioni sulla proposta.
- 101 Alla luce di quanto sopra, il lasso di tempo di cui trattasi dev'essere considerato ragionevole.

102 Ne consegue che il motivo di violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto dev'essere respinto.

4. *Sul quarto motivo, vertente su una violazione dei diritti quesiti*

Argomenti delle parti

103 La ricorrente ritiene che la decisione controversa violi i suoi diritti quesiti. Facendo riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa conclusasi con la sentenza della Corte 7 maggio 1991, causa C-291/89, Interhotel/Commissione (Racc. pag. I-2257), afferma che la decisione di approvazione ha creato a suo favore diritti soggettivi e genera il diritto di esigere il pagamento integrale del contributo.

104 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

105 Sebbene una decisione di approvazione generi in capo al destinatario di un contributo dell'FSE il diritto di esigere il pagamento del contributo stesso, ciò vale soltanto nel caso in cui il destinatario esegua l'azione di formazione di cui trattasi in conformità delle condizioni che tale azione deve soddisfare.

106 Orbene, nel caso di specie la ricorrente non ha rispettato le condizioni cui era sottoposta l'azione di formazione da essa condotta.

107 Ne consegue che il motivo di violazione dei diritti quesiti dev'essere respinto.

5. Sul quinto motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità

Argomenti delle parti

108 La ricorrente osserva che la Commissione aveva inizialmente fissato l'importo del contributo dell'FSE per l'azione di formazione di cui trattasi a 125 639 392 ESC, mentre, ad azione ultimata, ha ridotto tale importo a 61 964 126 ESC. Riducendo così il contributo di più della metà, l'istituzione avrebbe infranto il principio di proporzionalità.

109 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

110 Nel caso di specie, le riduzioni operate dalla Commissione sono direttamente connesse alle irregolarità rilevate e hanno lo scopo di escludere il rimborso soltanto delle spese illegali o inutili.

111 Queste riduzioni sono quindi conformi al principio di proporzionalità.

112 Ne consegue che il motivo di violazione del principio di proporzionalità dev'essere respinto.

113 Di conseguenza, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulla domanda della ricorrente volta ad ottenere che il Tribunale escluda un documento allegato alla controreplica della Commissione

114 Con separata istanza, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 28 gennaio 1998, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di escludere dagli atti il documento intitolato «accusa», allegato alla controreplica della Commissione, che fa riferimento al procedimento avviato dall'IGF dinanzi al Tribunal criminal di Porto.

115 La Commissione si oppone a tale domanda.

116 Nel caso di specie, il Tribunale non si è fondato sul documento di cui trattasi per giudicare la presente controversia.

117 Di conseguenza, non occorre statuire sulla domanda della ricorrente.

Sulle spese

- 118 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alle conclusioni in tal senso della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La ricorrente è condannata alle spese.**

Tiili

Briët

Potocki

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 settembre 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

V. Tiili

II - 3595