

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

31 maggio 2005 *

Nella causa T-272/02,

Comune di Napoli, rappresentato dagli avv.ti M. Merola, C. Tesauero, G. Tarallo ed E. Barone,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione che risulta da una lettera inviata, l'11 giugno 2002, al Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, recante chiusura di un contributo finanziario concesso nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (intervento n. 850503066) e rigetto implicito di una domanda di rettifica del saldo relativo ad un altro contributo finanziario concesso sempre nell'ambito del FESR (intervento n. 850503067),

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, e dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 luglio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 Il 24 luglio 1981 il ricorrente approvava un progetto di costruzione di una linea di metropolitana (linea 1) nel comune di Napoli presentato dalla Metropolitana di

Napoli SpA per collegare le stazioni «Garibaldi» e «Colli Aminei». Tale linea prevede, in particolare, un troncone di collegamento delle stazioni «Dante» e «Vanvitelli», sul quale si susseguono le stazioni «Dante», «Museo», «Materdei», «Salvator Rosa», «Cilea» e «Vanvitelli».

- 2 Con decisione 16 febbraio 1988, C(88) 0166/038 (in prosieguo: la «decisione 16 febbraio 1988»), indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione concedeva, in applicazione degli artt. 20, n. 2, e 22, n. 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1984, n. 1787, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 169, pag. 1), nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3641 (GU L 350, pag. 40), un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per la realizzazione di una parte di tale progetto, più precisamente per la costruzione del troncone Museo-Cilea e della stazione «Materdei» (in prosieguo: il «progetto n. 850503067»). Tale contributo corrispondeva al 50 % delle spese pubbliche ammissibili relative al detto progetto [valutate in lire italiane (ITL) 156 963 000 000] ed era quindi pari ad un importo massimo di ITL 78 481 500 000 (in prosieguo: l'«intervento n. 850503067»). Il costo complessivo per la realizzazione del progetto n. 850503067 era valutato in ITL 156 963 000 000.

- 3 Con decisione 21 dicembre 1989, C(89) 2178/021 (in prosieguo: la «decisione 21 dicembre 1989»), indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione concedeva, richiamandosi alle stesse disposizioni del regolamento n. 1787/84, un secondo contributo del FESR per la realizzazione di un'altra parte del progetto di costruzione della linea 1, e cioè la costruzione del troncone Dante-Museo e delle stazioni «Museo» e «Dante» (in prosieguo: il «progetto n. 850503066»). Tale contributo corrispondeva al 35,22 % delle spese pubbliche ammissibili relative al suddetto progetto (valutate in ITL 227 153 000 000) ed era quindi pari ad un importo massimo di ITL 80 000 000 000 (in prosieguo: l'«intervento n. 850503066»). Il costo complessivo per la realizzazione del progetto n. 850503066 era valutato in ITL 227 153 000 000.

- 4 Un contributo del FESR (intervento n. 850503068) veniva concesso anche per la realizzazione del troncone Cilea-Vanvitelli e delle stazioni «Salvator Rosa» e «Cilea» [decisione della Commissione 3 marzo 1987, C(87) 250/27]. Tale contributo non costituisce oggetto del presente ricorso.
- 5 Secondo il ricorrente, nelle loro decisioni recanti approvazione del progetto di costruzione della linea 1 le autorità italiane interessate (lo stesso ricorrente, in data 24 luglio 1981, il Ministero dei Trasporti, in data 7 agosto 1982, e la Regione Campania, in data 2 febbraio 1983) «[avevano] prescritto, per la stazione Museo (rientrante nell'intervento [n. 850503066]), lo studio di una soluzione alternativa rispetto al progetto inizialmente presentato da [lla Metropolitana di Napoli SpA]», allo scopo di evitare la realizzazione dell'opera «a cielo aperto», la quale avrebbe comportato gravi perturbazioni del traffico di superficie.
- 6 Il ricorrente fa valere che, nel corso del 1991 (il riferimento è, in particolare, alla «delibera comunale n. 257 del 14 maggio 1991»), le dette autorità decidevano l'elaborazione di una variante al progetto iniziale consistente nell'interramento della stazione «Museo» e nella sua traslazione verso la stazione «Dante», ciò che determinava un allungamento del troncone Museo-Materdei (passato da 638 a 1 160 metri), un accorciamento del troncone Dante-Museo (passato da 450 a 405 metri) ed un aumento del costo dei lavori.
- 7 Il 28 ottobre 1999 l'autorità di pagamento, nel caso di specie il dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione del Ministero italiano del Tesoro, presentava alla Commissione una domanda di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503067 indicando che il costo complessivo dell'investimento e le spese pubbliche ammissibili per il progetto n. 850503067 erano pari a ITL 225 473 000 000 e che il saldo ammontava a ITL 15 696 300 000, ossia alla differenza tra l'importo massimo previsto nella decisione 16 febbraio 1988 (ITL 78 481 500 000) e l'importo già versato nell'ambito di tale intervento (ITL 62 785 200 000).

- 8 In pari data l'autorità di pagamento presentava alla Commissione anche una domanda di pagamento del secondo acconto dell'intervento n. 850503066.
- 9 Il 7 aprile 2000 l'intervento n. 850503067 veniva definitivamente chiuso (v. punto 12, infra).
- 10 Il 26 febbraio 2001 l'autorità di pagamento trasmetteva alla Commissione un documento relativo all'intervento n. 850503066 intitolato «Estratto scheda di verifica dell'11 gennaio 2001». In tale documento si esponeva in particolare quanto segue:

«8. Considerazioni sui lavori effettuati ed i finanziamenti FESR assentiti

Il contributo [n. 850503066] è stato concesso, nella misura di [ITL] 80 miliardi (...), per la realizzazione della "linea 1" della Metropolitana di Napoli, con riferimento alle seguenti opere:

- stazione Museo;
- stazione Dante;
- galleria di linea Museo-Dante.

Il costo dell'investimento fu, alla data della decisione comunitaria, valutato in [ITL] 227,153 miliardi.

Sia per la stazione "Museo" che per le gallerie Dante-Museo era prevista la realizzazione delle opere a cielo aperto impegnando, quindi, per tutta la durata dei lavori, (...) importanti arterie viarie (...).

Il Ministero dei Trasporti, la Regione Campania ed il [ricorrente], valutando tale soluzione incompatibile con i problemi del traffico cittadino, richiesero una variante nella realizzazione della stazione "Museo" e delle gallerie Dante-Museo che prevedesse l'esecuzione di queste ultime a "foro cieco", quindi senza interruzione del traffico di superficie durante il corso dei lavori, ed il consequenziale interrimento della stazione "Museo".

In relazione ai limiti di pendenza massima consentita sulla linea, l'abbassamento delle quote ha reso necessario l'allungamento della tratta di gallerie a monte della stazione "Museo" (tratta Materdei-Museo, oggetto di altro contributo [n. 850503067]).

Il disegno allegato (...) evidenzia, graficamente, il cambiamento del tracciato e lo spostamento della stazione "Museo".

Detto spostamento ha comportato l'accorciamento della tratta Museo-Dante (incluso nella decisione oggetto del presente rapporto).

All'atto della rendicontazione delle spese sostenute sulla tratta Materdei-Museo [domanda n. 850503067], i costi sostenuti per l'allungamento della linea di monte della stazione "Museo" (imputabili, come risulta consequenziale da quanto sopra esposto, all'abbassamento della quota della stazione "Museo") furono imputati a tale tratta portando, per essa, ad una spesa finale complessiva di [ITL] 225 795 934 379 a fronte di una spesa prevista, in sede di decisione comunitaria, di [ITL] 156 963 000 000, con un overbooking di [ITL] 68 832 934 379.

Premesso che: i) la suddivisione tra le tratte è puramente finanziaria, trattandosi di parti di un progetto unitario [ed essendo le tratte] strettamente interconnesse tra loro dal punto di vista realizzativo e funzionale; ii) l'imputazione delle spese sostenute per l'allungamento della tratta a monte della stazione "Museo" è ascrivibile all'abbassamento di quota di detta stazione ed al suo spostamento fisico; iii) a seguito di tale spostamento si è avuto un accorciamento della linea Museo-Dante (da m 450 a m 405); iv) la lunghezza complessiva delle gallerie realizzate sulle due tratte (m 1160 + m 405 = m 1565) è superiore a quella prevista nei progetti originariamente ammessi al finanziamento (m 638 + m 450 = m 1088), come illustrato nello schema allegato (...); v) l'aver prodotto la documentazione di spesa relativa a detto allungamento imputandola alla tratta Materdei-Museo invece che alla tratta Museo-Dante (nella quale è compreso il costo di realizzazione della stazione "Museo") è dovuto ad un errore ingenerato dalla denominazione delle decisioni FESR; vi) lo spostamento dell'imputazione di spesa dell'allungamento in parola dalla tratta Materdei-Museo alla tratta Museo-Dante comporta che la domanda FESR [n. 850503067] (già chiusa) presenti, comunque, un notevole overbooking; vii) qualora tale spostamento non fosse ritenuto accettabile, le spese documentabili sulla domanda FESR [n. 85050366] in argomento non sarebbero sufficienti a drenare l'intero finanziamento, con conseguente mancanza di copertura finanziaria di quota parte dell'intervento complessivo; viii) ne deriverebbe una penalizzazione ingiustificata dell'intervento nel suo complesso: perdita di una parte del contributo (su domanda FESR [n. 85050366]) a fronte di maggiori opere realizzate sull'intero progetto e di una spesa totale sostenuta superiore a quella prevista ed ammessa;

tutto ciò premesso, si ritiene logica, accettabile e sostenibile la richiesta formulata dal [ricorrente] di rendicontare la quota parte di spese, sostenute consequenzialmente all'abbassamento di quota della stazione "Museo" e precedentemente imputate alla decisione FESR [n. 850503067], con la presente domanda».

- 11 In questo stesso documento l'autorità di pagamento prevedeva due possibilità di «certificazione finanziaria» per l'intervento n. 850503066, a seconda che una «ridistribuzione delle spese» fosse rifiutata o accettata. Nella prima ipotesi («in assenza di "ridistribuzione" delle spese») la spesa totale ammissibile maturata alla data della verifica era pari a ITL 187 181 583 042 e il saldo dell'intervento a ITL 1 161 353 547. Nella seconda ipotesi («con "ridistribuzione" delle spese») la spesa totale maturata alla data della verifica e il saldo ammontavano a, rispettivamente, ITL 230 957 083 117 e ITL 15 236 000 000.

- 12 Con lettera 7 marzo 2001 la Commissione rispondeva alla summenzionata lettera 26 febbraio 2001 nei seguenti termini:

«(...)

Gli interventi 850503066 e 850503067 hanno fatto l'oggetto di due domande separate da parte delle Autorità italiane e conseguentemente di due decisioni comunitarie separate (rispettivamente [le decisioni 21 dicembre 1989, C(89) 2178021, e 16 febbraio 1988, C(88) 0166038]).

Non risulta in base alla documentazione agli atti di questo Servizio che le Autorità italiane abbiano trasmesso in tempo utile le modifiche progettuali intervenute con le conseguenti modifiche ai relativi quadri economici.

Il Regolamento finanziario della Commissione impone l'esatta corrispondenza degli impegni di bilancio e dei relativi pagamenti con gli impegni giuridici derivanti dalle decisioni specifiche della Commissione.

La chiusura dell'intervento 850503067 è intervenuta in data 7 aprile 2000 sulla base della domanda di pagamento finale presentata da codesto Ministero in data 28 ottobre 1999.

Si ritiene che la rendicontazione finale dell'intervento 850503066 dovrà intervenire sulla base dell'ipotesi 1 (assenza di "ridistribuzione" delle spese) come illustrato alla pagina 7 dell'estratto del rapporto di verifica allegato alla sopracitata nota.

(...».

- ¹³ Il 26 marzo 2001 l'autorità di pagamento presentava alla Commissione una domanda di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503066 per un ammontare di ITL 15 236 000 000, facendo menzione di spese pubbliche ammissibili per un importo totale di ITL 227 153 000 000 e di un costo complessivo dell'investimento pari a ITL 230 957 000 000.

- 14 Contestualmente, l'autorità di pagamento trasmetteva alla Commissione anche una domanda di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503067 rettificativa di quella inviata il 28 ottobre 1999. Il nuovo saldo richiesto era ancora pari a ITL 15 696 300 000, ma il costo complessivo dell'investimento e le spese pubbliche ammissibili erano ormai ridotte, rispettivamente, a ITL 185 252 000 000 e ITL 156 963 000 000. Il ricorrente ha sottolineato, all'udienza, che con tale domanda l'autorità di pagamento intendeva ottenere una rettifica non del saldo dell'intervento, bensì della certificazione delle spese pubbliche ammissibili.
- 15 Nel corso di una riunione, il 2 aprile 2001, la Commissione confermava all'autorità di pagamento la posizione espressa nella lettera 7 marzo 2001.
- 16 L'11 maggio 2001 la Commissione trasmetteva all'autorità di pagamento una proposta di chiusura dell'intervento n. 850503066 «basata sulla posizione assunta (...) con nota del 7.3.2001 (...), confermata durante la riunione (...) 2.4.2001». Tale proposta si basava su spese pubbliche ammissibili per un importo di ITL 187 181 583 042 e un intervento del FESR per un importo di ITL 65 922 645 280 (contro ITL 80 000 000 000 originariamente assegnati), corrispondente al 35,22 % dell'importo delle spese pubbliche ammissibili. La Commissione invitava le autorità interessate a comunicarle le loro eventuali osservazioni entro il termine di tre settimane.
- 17 L'autorità di pagamento e la Regione Campania presentavano osservazioni alla Commissione con lettere, rispettivamente, 21 maggio e 5 giugno 2001.
- 18 Con lettera 12 settembre 2001, indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione confermava la proposta avanzata nella lettera 11 maggio 2001 ed invitava le autorità italiane a farle conoscere la loro posizione definitiva entro il termine di due mesi.

- 19 Con lettera 6 dicembre 2001 il ricorrente esprimeva alla Commissione il suo «fermo e totale dissenso sulla proposta di chiusura formulata per il contributo [n. 850503066]».
- 20 In una relazione datata 13 marzo 2002, redatta in seguito ad una richiesta di informazioni della Commissione, l'autorità di pagamento accertava l'assenza di sovrapposizioni di spesa tra gli interventi nn. 850503066 e 850503067 e faceva notare che l'importo di ITL 40 221 000 000, che costituiva la differenza tra il costo complessivo dell'investimento per il progetto n. 850503067 dichiarato nella lettera 28 ottobre 1999 (ITL 225 473 000 000) e quello dichiarato nella domanda di rettifica del 26 marzo 2001 (ITL 185 252 000 000), corrispondeva alle seguenti voci: prolungamento della galleria Materdei-Museo, consolidamenti relativi al detto prolungamento ed oneri concessori sui lavori per il prolungamento e per i consolidamenti.
- 21 Nella sua relazione l'autorità di pagamento osservava anche che la domanda di rettifica 26 marzo 2001 traeva origine dalla «necessità di trasferire l'imputazione dei costi relativi al prolungamento della galleria "Materdei-Museo" (...) al finanziamento pos. FESR 85.05.03.066, in quanto determinata dall'abbassamento e dalla traslazione della stazione "Museo"». Essa concludeva che la domanda di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503066, contenuta nella lettera 26 marzo 2001 (v. punto 13, supra), trovava «piena legittimazione».
- 22 Con lettera 11 giugno 2002, trasmessa in copia al ricorrente il 26 giugno 2002, la Commissione informava l'autorità di pagamento della «[sua] definitiva decisione (...) di procedere alla chiusura dell'intervento [n. 850503066] secondo quanto indicato nella citata lettera 11 maggio 2001» (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Essa indicava in particolare:

«[Dalla relazione 13 marzo 2002] si evince che la certificazione finale dell'intervento [n. 850503066] include la ri-imputazione di spese pari a [ITL] 39 971 416 958 precedentemente dichiarate nell'ambito del progetto [n. 850503067]. Dette spese si riferiscono al prolungamento della galleria Museo-Materdei.

La Commissione mantiene che queste spese non possono essere imputate all'intervento [n. 850503066] per i seguenti motivi:

- le decisioni della Commissione relative agli interventi [nn. 850503066 e 850503067] prevedono una demarcazione fisica ben precisa:
 - la decisione (...) 21 dicembre 1989 prevede un contributo FESR per i lavori da realizzare sulla tratta Dante-Museo ivi incluse le stazioni Dante e Museo [intervento n. 850503066];
 - la decisione (...) 16 febbraio 1988 prevede un contributo FESR per i lavori da realizzare sulla tratta Museo-Cilea, inclusa la stazione Materdei ed escluse le stazioni S[alvator] Rosa e Cilea [intervento n. 850503067];
- i sopracitati lavori di prolungamento della galleria Museo-Materdei sono stati realizzati chiaramente sulla tratta Museo-Cilea, dunque si riferiscono all'intervento [n. 850503067] e sono coperti dalla decisione C(88) 0166 038 del 16 febbraio 1988;

— dagli atti disponibili presso questa Direzione generale emerge chiaramente che la modifica progettuale intervenuta fine 1988/inizio 1989 avrebbe avuto come conseguenza una maggiore spesa a carico dell'intervento [n. 850503067] e che le spese relative al prolungamento della galleria Materdei-Museo non erano incluse nel costo dell'intervento di cui all'oggetto».

23 Il 3 settembre 2002 il ricorrente presentava alla Commissione, in base all'art. 32, n. 5, del regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1), una domanda di rettifica del pagamento definitivo del saldo dell'intervento n. 850503066 e chiedeva l'accoglimento dell'«istanza di rettifica di spese inerenti [all'intervento n. 850503067] presentata dalle autorità italiane il 26 marzo 2001». In risposta ad un quesito rivoltagli dal Tribunale nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il ricorrente ha fatto notare che, con nota del 25 settembre 2002, la Commissione aveva comunicato di mantenere la posizione espressa nella decisione impugnata.

Procedimento e conclusioni delle parti

24 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 settembre 2002 il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

25 La Commissione non ha depositato il controricorso entro il termine prescritto. Dato, però, che il ricorrente non ha chiesto che fossero accolte le sue conclusioni, ai sensi dell'art. 122, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale è stato assegnato un nuovo termine alla Commissione per la presentazione del controricorso.

26 Il 19 dicembre 2002 la Commissione ha presentato il controricorso, nel quale si è limitata a far valere le considerazioni seguenti:

«1. Con ricorso depositato in originale il 6 settembre 2002 ed iscritto nel registro del Tribunale lo stesso giorno, il [ricorrente] ha proposto una domanda di annullamento della [decisione impugnata].

2. Nella “Premessa” allo stesso ricorso (punti 1-4, pagg. 3 e 4), il [ricorrente] fa presente di aver presentato, in data 3 settembre 2002, un’istanza amministrativa di rettifica dell’atto impugnato secondo le vigenti disposizioni in materia, e di attenderne i risultati. In tale contesto, il ricorrente precisa di aver proposto “il presente ricorso a fini cautelativi”, per evitare la scadenza del termine per l’impugnazione, e si riserva “la possibilità di rinunciare agli atti della presente istanza nell’eventualità in cui la Commissione decida di riaprire il procedimento relativo all’intervento [n. 850503066] e di accogliere contestualmente (...) la domanda di rettifica del rendiconto riguardante l’intervento [n. 850503067] che era stata presentata dall’Autorità di pagamento il 26 marzo 2001”.

3. Al riguardo, la Commissione fa presente che sono in corso contatti fra i competenti servizi della Direzione generale “Politica regionale” ed il [ricorrente] al fine di verificare la possibilità eventuale di una soluzione stragiudiziale della controversia in causa. In tale prospettiva, è auspicabile che si creino presto le condizioni perché il [ricorrente] possa ragionevolmente rinunciare agli atti e che pertanto il Tribunale, senza pronunciarsi sulla materia del contendere, proceda senz’altro alla cancellazione della presente causa dal ruolo.

4. Nell'attesa, sembra opportuno consigliare al Tribunale, se il [ricorrente] è d'accordo, di sospendere il procedimento in corso ai sensi dell'art. 77, lett. c), del regolamento di procedura».

27 Con ordinanza 10 marzo 2003 il presidente della Quinta Sezione del Tribunale ha deciso, ai sensi dell'art. 77, lett. c), del regolamento di procedura, di sospendere il procedimento fino al 15 maggio 2003.

28 Con lettera 9 maggio 2003 il ricorrente ha fatto sapere che rinunciava a presentare una replica.

29 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, con lettere 26 settembre 2003, 8 dicembre 2003 e 6 aprile 2004 il Tribunale ha invitato il ricorrente a produrre taluni documenti e a rispondere ad alcuni quesiti. Il ricorrente ha ottemperato a tali richieste entro i termini impartiti.

30 La fase scritta è stata chiusa il 23 dicembre 2003.

31 All'udienza del 6 luglio 2004 le parti hanno svolto le loro osservazioni e risposto ai quesiti del Tribunale.

32 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;

- condannare la Commissione alle spese.

33 La Commissione formula conclusioni redatte come segue:

«La Commissione auspica

- che si creino le condizioni perché il [ricorrente] possa ragionevolmente rinunciare agli atti nella presente causa;

- che pertanto il Tribunale non debba pronunciarsi sulla materia del contendere e possa procedere alla cancellazione della causa dal ruolo;

- che nel frattempo il Tribunale disponga la sospensione del procedimento in corso;

- che il Tribunale si pronunci sulle spese in conformità al regolamento di procedura».

In diritto

Osservazioni preliminari

- 34 Occorre svolgere alcune osservazioni preliminari sull'oggetto degli interventi nn. 850503066 e 850503067 e delle decisioni 16 febbraio 1988 e 21 dicembre 1989.

- 35 Il ricorso è basato, invero, in larga misura sulla premessa che i contributi del FESR accordati nella fattispecie abbiano «carattere unitario». A parere del ricorrente, «l'intera linea» Dante-Vanvitelli va considerata, «dal punto di vista tecnico, funzionale ed economico, come un unico progetto» e la sua suddivisione in tre stralci, vale a dire i tronconi Dante-Museo, Museo-Cilea e Cilea-Vanvitelli, era «dettata da motivi di natura puramente finanziaria, legata ai tempi di realizzazione ed alle conseguenti modalità di stanziamento dei fondi strutturali».

- 36 Queste affermazioni non possono essere condivise. Dal fascicolo risulta con chiarezza che ciascuno dei tre tronconi, pur iscrivendosi in un progetto d'investimento più ampio (id est, oltre alla stessa tratta Dante-Vanvitelli, la realizzazione della linea 1), costituiva una distinta operazione e che ciascuna operazione beneficiava di un contributo finanziario specifico a titolo del FESR. Tali contributi erano stati concessi con tre distinte decisioni della Commissione, adottate

in date diverse e con tassi d'intervento diversi, decisioni facenti seguito, a loro volta, a tre distinte domande delle autorità italiane.

37 Per l'esattezza, l'intervento n. 850503066 era stato oggetto della decisione 21 dicembre 1989, adottata a seguito della domanda delle autorità italiane 18 novembre 1985, 85/IT/03/064/CA. Il progetto così finanziato consisteva nella costruzione delle stazioni «Dante» e «Museo» e del rispettivo troncone di separazione. La sua realizzazione era stata inizialmente fissata a un periodo compreso tra il 1° novembre 1989 e il 30 giugno 1994. Il tasso d'intervento corrispondeva al 35,22% dell'importo delle spese pubbliche dichiarate ammissibili per tali lavori.

38 L'intervento n. 850503067 era stato oggetto della decisione 16 febbraio 1988, adottata a seguito della domanda delle autorità italiane 18 novembre 1985, 85/IT/03/065/CA. Il progetto così finanziato consisteva nella costruzione della stazione «Materdei» e del troncone Museo-Cilea. La sua realizzazione era stata inizialmente fissata a un periodo compreso tra il dicembre 1987 e il dicembre 1990. Il tasso d'intervento corrispondeva al 50% dell'importo delle spese pubbliche dichiarate ammissibili per tali lavori.

39 Tre i motivi dedotti dal Comune di Napoli a sostegno del ricorso, vertenti rispettivamente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, sulla violazione di un «principio di equità sostanziale» e su una carenza di motivazione.

40 Occorre esaminare, in primo luogo, il motivo vertente sulla violazione di un «principio di equità sostanziale».

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione di un «principio di equità sostanziale»

41 Il ricorrente ribadisce, anzitutto, che la realizzazione dei tronconi Dante-Museo e Museo-Materdei s'inseriva nell'ambito di un progetto unitario, «inscindibile sotto il profilo tecnico, funzionale ed economico».

42 Esso fornisce, poi, le seguenti spiegazioni:

- inizialmente l'autorità di pagamento si era limitata a suddividere le spese ammissibili globali, «nonostante la variante realizzata, in base alla mera ubicazione delle opere», il che aveva comportato un notevole aumento dell'«investimento ascrivibile, secondo la logica indicata, alla tratta Museo-Materdei». Ciò determinava a sua volta «una netta ed ingiustificata riduzione della percentuale di co-finanziamento [dell'intervento n. 850503067]»;
- posto che la modifica della distribuzione dello «stanziamento globale» tra i due interventi in questione, con un'assegnazione al n. 850503067 di una parte dello stanziamento concesso al n. 850503066, avrebbe richiesto l'adozione di una nuova decisione della Commissione, l'autorità di pagamento ha preferito chiedere la rettifica del rendiconto relativo all'intervento n. 850503067 allo scopo di scorporare la parte delle spese determinate dall'allungamento della tratta e di imputarle all'intervento n. 850503066;
- l'autorità di pagamento riteneva, infatti, che «queste ultime potessero essere altrettanto coerentemente imputate all'intervento [n. 850503066], in base ad un criterio funzionale anziché di ubicazione delle opere, perché strumentali (...)

rispetto alla modifica progettuale riguardante la stazione Museo, inserita in quanto tale nell'intervento [n. 850503066]»;

- di conseguenza, nella domanda di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503066 l'autorità di pagamento rendicontava spese totali per un valore di ITL 230 957 000 000, contestualmente chiedendo la rettifica del rendiconto dell'intervento n. 850503067;

- all'aumento delle spese dichiarate ammissibili per l'intervento n. 850503067 non ha fatto riscontro un aumento dell'importo del contributo; al contrario, all'accorciamento della tratta Dante-Museo ha corrisposto una riduzione dell'importo dell'intervento n. 850503066.

⁴³ Sulla base di questi diversi elementi il ricorrente ritiene che, respingendo la domanda di rettifica di cui sopra e riducendo l'importo dell'intervento n. 850503066 «per insufficienza delle spese ammissibili (in quanto già erroneamente imputate all'intervento precedente [il n. 850503067]), nonostante la maggiore spesa complessiva e la riconosciuta realizzazione delle opere conformemente al progetto», la Commissione abbia dimostrato un eccessivo ed ingiustificato formalismo. Essa sarebbe così incorsa in una palese violazione di un «principio di equità sostanziale».

⁴⁴ Il ricorrente aggiunge che la Commissione, se avesse realmente ritenuto inaccettabile il «criterio funzionale d'imputazione delle spese» applicato dall'autorità di pagamento nella domanda di rettifica, avrebbe dovuto segnalarlo tempestivamente alle autorità italiane, indicando loro il percorso procedurale corretto. La Commissione avrebbe potuto risolvere questo problema meramente formale, così evitando di causargli un pregiudizio.

- 45 Diversamente dal ricorrente, il Tribunale considera la decisione impugnata pienamente giustificata e del tutto scevra da eccessivo formalismo.
- 46 In particolare, la detta decisione si giustifica con la necessità di garantire il buon funzionamento del sistema di contribuzione finanziaria delle Comunità nonché una corretta gestione finanziaria dei fondi comunitari. Essa risponde al principio secondo cui il contesto giuridico e finanziario di ogni intervento è strettamente definito dalla decisione comunitaria che lo concede.
- 47 Come la Commissione ha giustamente osservato nella decisione impugnata, le decisioni 16 febbraio 1988 e 21 dicembre 1989 prevedono una «demarcazione fisica ben precisa». Dal fascicolo risulta, infatti, che i lavori relativi al progetto n. 850503067, di cui alla decisione 16 febbraio 1988, consistevano nella realizzazione del troncone Museo-Cilea, compresa la stazione «Materdei», ma escluse le stazioni «Salvator Rosa» e «Cilea», mentre quelli relativi al progetto n. 850503066, di cui alla decisione 21 dicembre 1989, consistevano nella realizzazione del troncone Dante-Museo, comprese queste ultime due stazioni.
- 48 Dal fascicolo risulta anche (v., in particolare, il documento intitolato «Estratto scheda di verifica dell'11 gennaio 2001», menzionato supra, al punto 10, e la relazione 13 marzo 2002 dell'autorità di pagamento, menzionata supra, al punto 20) che le spese oggetto della presente controversia corrispondono esclusivamente a lavori realizzati oltre la stazione Museo, ovvero per il prolungamento della linea Museo-Materdei.
- 49 È quindi indubbio che tali spese e lavori rientravano nel progetto n. 850503067 e non nel progetto n. 850503066. È così, del resto, che inizialmente aveva capito l'autorità di pagamento, allorché nella domanda 28 ottobre 1999 di pagamento del

saldo dell'intervento n. 850503067 indicava l'importo di ITL 225 473 000 000 come costo complessivo dell'investimento e delle spese pubbliche ammissibili, quindi un importo comprensivo delle spese di cui trattasi.

50 Dato che la decisione 16 febbraio 1988 prevedeva un contributo massimo di ITL 78 481 500 000, la Commissione ben poteva limitarsi a pagare quest'ultimo importo, nonostante le spese pubbliche totali per l'intervento n. 850503067 si fossero rivelate più elevate del previsto.

51 Del pari, visto che le spese di cui trattasi non potevano essere imputate al progetto n. 850503066 ed erano già state ricondotte al progetto n. 850503067, chiuso da aprile 2000, la Commissione non poteva accogliere l'ipotesi di «ridistribuzione delle spese» prospettata dall'autorità di pagamento il 26 febbraio 2001. Giustamente, dunque, essa ha fissato l'importo dell'intervento n. 850503066 a ITL 65 922 645 280, vale a dire al 35,22 % delle spese pubbliche ammissibili (ITL 187 181 583 042).

52 Il Tribunale ritiene, peraltro, che non fosse regolare l'iter seguito nella fattispecie dall'autorità di pagamento per cercare di ottenere l'intero versamento dell'importo massimo di ITL 80 000 000 000 stabilito dalla decisione 21 dicembre 1989, concretatosi nella presentazione di una semplice domanda di rettifica del saldo delle spese per il progetto n. 850503067.

53 Da un lato, infatti, tale domanda è stata presentata quando, da quasi un anno, l'intervento n. 850503067 era stato definitivamente chiuso e le spese pubbliche in questione erano state imputate al progetto n. 850503067.

- 54 Dall'altro lato, comunque, una semplice domanda di rettifica del saldo, pur se presentata tempestivamente prima della chiusura dell'intervento n. 850503067, non avrebbe permesso di ottenere il risultato auspicato dal ricorrente. Come la Commissione ha più volte indicato all'udienza, le autorità italiane competenti avrebbero dovuto inoltrarle, al più tardi nel momento in cui hanno approvato le varianti al troncone Dante-Vanvitelli, una domanda formale di rettifica delle decisioni 16 febbraio 1988 e 21 dicembre 1989 contenente una nuova stima del costo complessivo dell'investimento e delle spese pubbliche ammissibili per ciascuno dei due progetti in causa. Una domanda siffatta avrebbe potuto condurre ad una nuova definizione dei lavori relativi a ciascuno dei due progetti ovvero a un adeguamento dell'importo dei due interventi.
- 55 Ebbene, è giocoforza constatare che nella fattispecie non è mai stata introdotta una domanda formale di questo tipo. La lettera 8 novembre 1988 della Metropolitana di Napoli SpA alla Commissione, che il ricorrente ha prodotto in risposta a un quesito scritto del Tribunale, non poteva valere a tal fine, dal momento che si limitava ad illustrare lo stato di avanzamento dei lavori sui diversi tronconi costituenti la linea 1. In particolare, quanto al troncone Museo-Materdei, la detta società si limita, in sostanza, a ricordare che il ricorrente stava per approvare il «progetto di variante».
- 56 Ma vi è di più. Il ricorrente non ha apportato un solo elemento probatorio convincente per dimostrare che la Commissione «è stata tenuta costantemente informata delle modifiche di percorso previste rispetto al progetto originario a causa della [detta] variante». Gli elementi che esso ha comunicato al Tribunale in risposta a una richiesta scritta di precisazioni in merito possono tutt'al più dimostrare che, al momento della presentazione delle domande di attribuzione dell'intervento FESR da parte delle autorità italiane, la Commissione è stata informata che qualche anno prima era stata studiata la possibilità di non realizzare in superficie i lavori di costruzione della stazione «Museo». Quanto alla «delibera comunale», cui il

ricorrente fa riferimento nell'ambito del suo primo motivo (v. punto 61, infra) e che, con ogni probabilità, è la delibera comunale 14 maggio 1991, n. 257 (v. punto 6, supra), è sufficiente constatare che essa non è stata acquisita al fascicolo e che nulla lascia credere che sia mai stata trasmessa alla Commissione.

57 Infine, il Tribunale considera che il ricorrente non può seriamente rimproverare alla Commissione di non aver informato per tempo le autorità italiane del fatto che il criterio d'imputazione delle spese da esse previsto non era regolare e di non avere indicato loro il percorso procedurale corretto. Dal fascicolo risulta, infatti, che l'autorità di pagamento ha, per la prima volta, presentato alla Commissione le sue due ipotesi di imputazione delle spese solamente il 26 febbraio 2001 (v. punto 10, supra). Orbene, già il 2 aprile successivo la Commissione, nel corso di una riunione, ha rammentato all'autorità di pagamento i motivi per cui, a suo avviso, l'ipotesi «con redistribuzione delle spese» andava respinta. Inoltre, l'11 maggio 2001 la Commissione ha trasmesso all'autorità di pagamento una proposta di chiusura dell'intervento n. 850503066 facendo riferimento espresso alla sua lettera 7 marzo 2001 e alla sua riunione 2 aprile 2001 (v. punto 16, supra).

58 Dalle considerazioni sopra svolte discende che il motivo vertente su una violazione di un «principio di equità sostanziale» non può essere accolto.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

59 Il ricorrente afferma che la Commissione, riducendo l'importo dell'intervento n. 850503066 rispetto a quello previsto nella decisione 21 dicembre 1989 e rigettando la domanda di rettifica relativa all'intervento n. 850503067, ha violato il principio di tutela del legittimo affidamento.

60 Esso assume che la Commissione abbia, con il suo precedente comportamento, fatto sorgere in lui fondate aspettative che l'intervento n. 850503066 gli sarebbe stato corrisposto per intero.

61 A sostegno di tale asserzione il ricorrente fa valere i seguenti elementi:

- la «delibera comunale relativa alla modifica progettuale della stazione Museo e della galleria di collegamento Museo-Materdei» è stata comunicata alla Commissione;

- quest'ultima è stata dunque informata della necessità tecnica di procedere ad uno spostamento della stazione Museo in direzione della stazione Dante, che avrebbe comportato, da una parte, un accorciamento della tratta Dante-Museo e un allungamento della tratta Museo-Materdei nonché della galleria di collegamento ivi situata e, dall'altra, un aumento della lunghezza complessiva dell'itinerario;

- la Commissione non si è mai opposta a tale modifica del progetto né ha mai contestato la sua opportunità tecnica e la sua «congruità economica»;

- la Commissione non ha mai segnalato che la suddetta variante «avrebbe comportato, per effetto della suddivisione del progetto, a scopi finanziari, in due interventi, una riduzione del contributo complessivo a fronte, invece, di un aumento dell'investimento»;

- le opere sono state interamente realizzate, secondo le modalità e nei tempi previsti;

- le spese totali ammissibili sostenute per la costruzione del troncone Dante-Vanvitelli non sono state inferiori ma, al contrario, sono state superiori a quelle inizialmente previste;

- il ricorrente non ha mai inteso ottenere dalla Commissione una partecipazione alle spese supplementari per la modifica del progetto, ma solamente il pagamento integrale degli interventi previsti ab initio.

⁶² Il Tribunale ricorda al riguardo che, secondo la giurisprudenza, possono appellarsi al principio della tutela del legittimo affidamento tutti gli operatori economici nei quali un'istituzione ha ingenerato speranze fondate (sentenze del Tribunale 14 luglio 1997, causa T-81/95, Interhotel/Commissione, Racc. pag. II-1265, punto 45, e 29 settembre 1999, causa T-126/97, Sonasa/Commissione, Racc. pag. II-2793, punto 33).

⁶³ Nella fattispecie, gli elementi invocati dal ricorrente non erano tali da ingenerare in lui speranze fondate che avrebbe beneficiato dell'intero importo previsto nella decisione 21 dicembre 1989.

⁶⁴ Infatti, come osservato supra al punto 56, non è affatto dimostrato che la «delibera comunale relativa alla modifica progettuale della stazione Museo e della galleria di collegamento Museo-Materdei» sia stata trasmessa alla Commissione. Più in

generale, non è dimostrato che le autorità italiane competenti abbiano informato la Commissione in tempo utile, e con la precisione che quest'ultima ha il diritto di attendersi da parte dei beneficiari degli interventi, delle modifiche apportate ai relativi progetti. La mancanza di obiezioni da parte della Commissione in merito a tali modifiche non può, allora, essere interpretata nel senso che quest'ultima accettasse che alcune spese pubbliche rientranti manifestamente nel progetto n. 850503067 venissero nondimeno imputate al progetto n. 850503066.

- 65 Tanto meno il comportamento della Commissione poteva essere interpretato in tal senso in quanto l'autorità di pagamento medesima, nella domanda 28 ottobre 1999 di pagamento del saldo dell'intervento n. 850503067, aveva imputato le dette spese pubbliche al progetto n. 850503067 aspettando fino al 26 febbraio 2001 per far valere la tesi secondo cui in realtà esse rientravano nel progetto n. 850503066.
- 66 In ogni caso, come si è già osservato al precedente punto 54, il risultato auspicato dal ricorrente avrebbe potuto inverarsi solamente in seguito a una domanda formale di rettifica delle decisioni 16 febbraio 1988 e 21 dicembre 1989, domanda mai presentata nella fattispecie.
- 67 Ne consegue che il motivo vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento non è fondato.

Sul terzo motivo, vertente su una carenza di motivazione

- 68 Il ricorrente sostiene che la decisione impugnata è inficiata da carenza di motivazione.

- 69 Esso sostiene, in primo luogo, che in tale decisione la Commissione non ha illustrato in maniera chiara ed inequivocabile i motivi del rigetto della domanda di rettifica del saldo dell'intervento n. 850503067, né ha fornito le ragioni per le quali essa riteneva che le maggiori spese affrontate per la modifica progettuale dovessero essere imputate a quest'ultimo intervento anziché all'intervento n. 850503066.
- 70 Il ricorrente fa valere, in secondo luogo, che nella decisione impugnata i motivi che hanno giustificato la diminuzione dell'intervento n. 850503066 rispetto all'importo inizialmente assegnato non sono evidenti. A sostegno di tale censura esso invoca le sentenze della Corte 4 giugno 1992, causa C-189/90, Cipeke/Commissione (Racc. pag. I-3573, punti 16-18), e del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e a./Commissione (Racc. pag. II-1177).
- 71 Al riguardo si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione individuale deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui essa promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La sussistenza di una motivazione adeguata dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto si deve accertare se essa soddisfa i requisiti di cui all'art. 253 CE alla luce non solo del tenore, ma anche del contesto di adozione dell'atto controverso (v. sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 72 Dalla decisione impugnata risulta senza alcuna ambiguità che secondo la Commissione la decisione 21 dicembre 1989 riguardava lavori da realizzare sul troncone Dante-Museo, mentre la decisione 16 febbraio 1988 riguardava lavori da realizzare sul troncone Museo-Cilea, e che le spese controverse nel caso di specie dovevano essere imputate unicamente all'intervento n. 850503067 perché relative a

lavori effettuati su quest'ultimo troncone. Dalla decisione impugnata risulta altrettanto chiaramente che la Commissione, in tali circostanze, ha ritenuto che le dette spese andassero dedotte da quelle dichiarate nell'ambito dell'intervento n. 850503066, con la necessaria conseguenza di ridurre l'importo inizialmente stanziato per quest'ultimo intervento.

- 73 Occorre rilevare, inoltre, che nella lettera 7 marzo 2001 (v. punto 12, supra) la Commissione aveva già rilevato con chiarezza che gli interventi n. 850503066 e n. 850503067, come anche le decisioni con cui venivano concessi, erano distinti e che le autorità italiane non l'avevano informata in tempo utile delle modifiche apportate al progetto di costruzione della linea Dante-Vanvitelli.
- 74 Ne consegue che il motivo vertente su una carenza di motivazione non può essere accolto.
- 75 Tutto ciò considerato, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 76 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne viene fatta domanda. Nella presente causa la Commissione ha chiesto al Tribunale di statuire sulle spese «in conformità al regolamento di procedura». Tale conclusione non può essere considerata una domanda diretta ad ottenere la condanna della parte ricorrente alle spese (v., in tal senso, sentenza della Corte 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, Burban/Parlamento, Racc. pag. I-2253, punto 26). Ne consegue che ciascuna parte dovrà sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**

- 2) **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 31 maggio 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh