

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

26 settembre 2002 \*

Nella causa T-199/99,

**Sgaravatti Mediterranea Srl**, con sede in Capoterra (Italia), rappresentata dagli avv.ti M. Merola e P.A.M. Ferrari, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata inizialmente dai sigg. F.P. Ruggeri Laderchi, J. Guerra Fernández e L. Visaggio, quindi dalla sig.ra C. Cattabriga, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. M. Moretto, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

\* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 4 giugno 1999, C(1999) 1502, che sopprime il contributo finanziario del Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola, sezione orientamento, in precedenza concesso alla ricorrente,

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

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

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 5 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Contesto giuridico**

- <sup>1</sup> 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), prevede all'art. 5, n. 2, le forme di intervento finanziario che possono essere realizzate nel settore dei fondi strutturali. Esso dispone all'art. 5, n. 2, lett. e), che tali interventi possono assumere la forma di «sussidi all'assistenza tecnica e agli studi preparatori all'apprestamento degli interventi».

- 2 Risulta dall'art. 8, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4256, recante le disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento (GU L 374, pag. 25), che il contributo del FEAOG alla realizzazione dell'intervento di cui all'art. 5, n. 2, lett. e), del regolamento n. 2052/88 può investire la realizzazione di progetti pilota relativi alla promozione dello sviluppo delle zone rurali, ivi compresi lo sviluppo e la valorizzazione delle foreste.
  
- 3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento n. 4253/88 modificato»), contiene al punto IV (artt. 14-16) le disposizioni relative all'esame delle domande di contributo finanziario a titolo dei fondi strutturali, le condizioni di ammissibilità al finanziamento e talune disposizioni specifiche.
  
- 4 Il regolamento n. 4253/88 modificato enuncia, in particolare, al punto VI («Disposizioni finanziarie») le disposizioni relative al pagamento del contributo finanziario (art. 21), al controllo finanziario (art. 23) e alla riduzione, alla sospensione e alla soppressione del detto contributo (art. 24).

- 5 In forza dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 modificato, gli Stati membri sono tenuti ad adottare, al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, le misure necessarie, in primo luogo, per verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente, in secondo luogo, per prevenire e sanzionare le irregolarità e, in terzo luogo, per recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Essi informano regolarmente la Commissione circa l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari. Essi tengono a disposizione della Commissione tutte le relazioni nazionali appropriate, concernenti il controllo delle misure previste dai programmi o dalle azioni in questione.
- 6 Ai sensi del n. 2 del medesimo articolo, fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, funzionari o agenti della Commissione possono controllare in loco, in particolare mediante sondaggio, le azioni finanziate dai fondi strutturali e i sistemi di gestione e di controllo. Funzionari o agenti dello Stato membro interessato possono partecipare ai controlli. La Commissione provvede affinché i controlli da essa svolti siano effettuati in modo coordinato, onde evitarne la ripetizione per lo stesso oggetto e lo stesso periodo. Lo Stato membro interessato e la Commissione si comunicano vicendevolmente senza indugio tutte le opportune informazioni relative all'esito dei controlli effettuati.
- 7 L'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato, intitolato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», dispone, al n. 1, che, 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 del partenariato con lo Stato membro interessato, chiedendo in particolare a quest'ultimo o alle altre autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni in un lasso di tempo determinato.
- 8 In forza dell'art. 24, n. 2, dello stesso regolamento, 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.

## Fatti

### 1) *Concessione del contributo finanziario comunitario*

- 9 Il 28 aprile 1992 la società Sgaravatti Mediterranea Srl, un'importante azienda vivaistica, presentava una domanda di contributo finanziario del FEAOG, sezione orientamento, ai sensi dell'art. 8, primo trattino, del regolamento n. 4256/88, per la realizzazione di un «progetto pilota su tecniche di rinaturazione e di ingegneria naturalistica in aree mediterranee» (progetto n. 92.IT.06.015; in prosieguo: il «progetto»).
- 10 In tale progetto, la ricorrente si prefiggeva di offrire soluzioni pratiche a diversi problemi di degrado ambientale attraverso la rinaturazione di substrati inquinati, il consolidamento ed il rimboschimento di terreni soggetti a frane e di aree di erosione, la ricostruzione di biotopi umidi, la costituzione di un vivaio composto di specie autoctone della Sardegna e la gestione delle coperture vegetali nelle aree di set-aside. Per ciascuna di tali misure il progetto prevedeva la creazione di una specifica area dimostrativa (sottoprogetto), nella quale sarebbero state sperimentate e messe a punto determinate tecniche di recupero ambientale.

- 11 La domanda di contributo finanziario indicava anche le specifiche figure professionali richieste e le attrezzature necessarie per l'esecuzione di ciascun sottoprogetto. La realizzazione del progetto doveva svolgersi in un periodo di 48 mesi, dal novembre 1992 al novembre 1996.
  
- 12 Il costo totale del progetto ammontava a EUR 1 185 771. Il costo ammissibile era stimato in EUR 1 012 741, di cui il 75% (vale a dire EUR 759 555) formava oggetto della domanda di finanziamento. Il saldo del costo totale (vale a dire EUR 426 216) restava a carico del beneficiario a titolo di cofinanziamento.
  
- 13 Con decisione 12 ottobre 1992, C(92) 2435 (in prosieguo: la «decisione di concessione»), la Commissione approvava tale progetto e concedeva una sovvenzione pari a EUR 759 555. L'art. 3 della decisione di concessione dispone:

«Qualora i costi in definitiva sostenuti determinassero una riduzione della spesa ammissibile rispetto a quanto originariamente previsto, all'atto del saldo dell'aiuto, l'ammontare di quest'ultimo sarà ridotto proporzionalmente».

- 14 Il progetto è descritto all'allegato I di tale decisione. In esso viene in particolare precisato che la ricostruzione di biotopi umidi sarà realizzata mediante impiego di mezzi meccanici e manuali per le fasi di scavo e trapianto dal selvatico. Per la costituzione del vivaio di specie autoctone si prevede di impiegare «essenze locali prelevate dal selvatico mediante trapianto, seme, talea» e di prelevare il materiale da propagazione «negli ecosistemi naturali corrispondenti per garantire la massima coerenza e stabilità genetica delle piante prodotte». Inoltre il progetto comporta la realizzazione di un manuale di istruzioni per il recupero e la gestione delle aree degradate.

- 15 Le condizioni finanziarie applicabili alla decisione di concessione sono definite all'allegato II della stessa. Tale allegato precisa, al punto 3, che «gli oneri per il personale (...) devono rapportarsi direttamente all'esecuzione dell'azione ed essere congrui a detta esecuzione». Esso prevede, al punto 4, il versamento di un anticipo iniziale di EUR 303 822, pari al 40% dell'importo del contributo finanziario concesso, poi il versamento di un secondo anticipo di EUR 227 866, pari al 30% di tale importo, quando, sulla base delle relazioni che le sono comunicate dal beneficiario, la Commissione giudichi sufficientemente avanzato lo stato di realizzazione delle operazioni ed abbia la certezza che almeno la metà del primo anticipo è stata opportunamente spesa in conformità con gli obiettivi del progetto e con quanto previsto all'art. 21, n. 3, del regolamento n. 4253/88 modificato. Il saldo è versato dopo che tutti i pagamenti sono stati perfezionati ed approvati e, in particolare, dopo il ricevimento e l'approvazione di una relazione del beneficiario relativa alla realizzazione dell'insieme dei lavori previsti nella decisione di concessione.
- 16 In base al punto 5 dello stesso allegato, ai fini della verifica delle relazioni finanziarie concernenti i vari esborsi, la Commissione può chiedere di esaminare qualsiasi documento probatorio, procedendo ad un esame sul posto o chiedendo l'invio dei documenti di cui trattasi. In alternativa, essa si riserva il diritto di chiedere l'esecuzione di questi controlli alla competente autorità dello Stato membro o ad un organismo indipendente. Ai sensi del punto 10 di tale allegato:

«Qualora una delle condizioni summenzionate non fosse rispettata, o fossero intraprese azioni non previste nell'allegato I, la Comunità potrebbe sospendere, ridurre, o annullare il proprio contributo ed esigere la restituzione di quanto da essa pagato. Nel caso si renda necessaria la ripetizione dell'indebitato, la Commissione può esigere il pagamento di adeguati interessi. In tali evenienze, al beneficiario sarà concesso di inviare i propri commenti entro un termine fissato dalla Commissione, prima che le sospensioni, riduzioni, annullamenti o richieste di ripetizione di cui trattasi siano attivate».

- 17 La Commissione procedeva al versamento dei due primi anticipi summenzionati, rispettivamente nel 1992 e nel 1994. Nella richiesta di versamento del secondo

anticipo, la ricorrente aveva dichiarato, sulla base dei documenti giustificativi forniti, che il 63% dell'importo del primo anticipo era stato speso per la realizzazione del progetto.

- 18 Il 20 dicembre 1995 la ricorrente chiedeva alla Commissione l'autorizzazione a trasferire il 40% delle somme concesse per il capitolo di spesa «leasing, software, hardware e altri macchinari» ai capitoli «attrezzature agrarie» e «tecnologie innovative serre». Con lettera 23 gennaio 1996 la Commissione chiedeva alla ricorrente di fornirle informazioni dettagliate su tutte le spese effettivamente sostenute al 31 dicembre 1995, nonché l'elenco completo delle apparecchiature con i rispettivi costi per ciascuno dei capitoli citati nella richiesta summenzionata. Nella sua risposta del 28 febbraio 1996 la ricorrente le trasmetteva un «riepilogo spese stampato il 22.12.95», che faceva menzione di costi documentati per un importo totale pari a ITL 1 209 581 058.

## 2) *Indagine esperita dalle autorità nazionali*

- 19 Dopo che la locale autorità giudiziaria era stata adita nel dicembre 1995 da parte dell'Ufficio distrettuale delle Imposte dirette di Cagliari (che aveva accertato l'imputazione di costi fittizi all'esecuzione del progetto), il Nucleo regionale di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Cagliari, «gruppo repressioni frodi» (in prosieguo: la «Guardia di Finanza»), veniva incaricato di esperire un'indagine per presunta frode ai danni del FEAOG, sezione Orientamento. Nell'ambito di tale indagine, venivano sequestrate copie dei documenti giustificativi delle spese sostenute per la realizzazione del progetto, come risulta dal verbale redatto dalla Guardia di Finanza il 25 settembre 1996 (in prosieguo: il «verbale»).
- 20 Il verbale veniva notificato il 25 settembre 1996 alla sig.ra R. Zuliani, amministratore unico della ricorrente all'epoca dei fatti, il 26 settembre 1996 al sig.

Liori, titolare dell'omonima ditta individuale ed amministratore unico della AGR.IN.TEC Srl, e il 27 settembre 1996 alla sig.ra Floris, madre del sig. Liori. La Guardia di Finanza trasmetteva alla Commissione una relazione, in data 1° ottobre 1996, che riportava il contenuto del verbale.

- 21 Secondo il verbale, la Guardia di Finanza effettuava un esame dei documenti summenzionati, sottoposti a sequestro, che riguardavano le spese imputate al progetto, e li confrontava con le testimonianze raccolte presso i dipendenti che, secondo i fogli paga, sarebbero stati impiegati nell'ambito della realizzazione del progetto. Tale esame veniva effettuato in modo dettagliato per quanto riguarda i diversi capitoli di spesa citati nella decisione di concessione, vale a dire, in particolare, le spese per il personale relative al coordinamento generale del progetto nonché al suo coordinamento scientifico, i canoni e noleggi (relativi alla locazione di terreni, di serre, di diversi locali e di un escavatore), le forniture agricole (in particolare il concime organico di capra, la terra vegetale, la torba, il terriccio, i cespi di graminacee autoctone, le talee e gli arbusti di specie autoctone), gli impianti di riscaldamento e di isolamento delle serre, basate su tecnologie innovative, l'attrezzatura informatica.
  
- 22 In tale verbale, la Guardia di Finanza constatava due tipi di irregolarità: da un lato, l'emissione di fatture imputate al progetto per servizi o forniture inesistenti, nonché l'affitto di due terreni che non sarebbero appartenuti ai locatori, la sig.ra Floris e il sig. Liori, e di cui uno sarebbe stato adibito a vigneto; dall'altro, l'imputazione al progetto, nella citata lettera della ricorrente del 28 febbraio 1996, di spese riguardanti il progetto tre volte più elevate rispetto a quelle accertate dalla Guardia di Finanza.
  
- 23 Di conseguenza la Guardia di Finanza constatava il conseguimento irregolare di contributi finanziari del FEAOG, sezione orientamento. Essa accertava che i costi dichiarati e documentati dalla ricorrente al 22 dicembre 1995 ammontavano a ITL 1 209 581 058, ma che i costi che potevano essere stati sostenuti da quest'ultima per la realizzazione del progetto ammontavano solo a ITL 386 971 677. Essa precisava altresì che l'art. 3 della legge italiana

23 dicembre 1986, n. 898, prevedeva, a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 8, primo trattino, del regolamento n. 4256/88, la restituzione delle somme indebitamente percepite, per un importo, nel caso di specie, di ITL 650 303 232, corrispondenti alla differenza tra l'importo totale degli anticipi percepiti dalla ricorrente (ITL 940 531 989) e la somma di ITL 290 228 757 — corrispondente al 75% dei costi che potevano essere stati sostenuti dalla ricorrente in relazione al progetto — a carico della Comunità, nonché una pena pecuniaria dello stesso importo.

- 24 Tale indagine ha portato all'adozione, il 20 aprile 2001, da parte dell'autorità amministrativa competente, dell'ordinanza di ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa di ITL 650 303 232 a carico, solidalmente, della sig.ra Zuliani e della ricorrente, notificata il 22 maggio seguente. Tale ordinanza menziona la decisione della Commissione 4 giugno 1999, impugnata nel presente ricorso, che soppriime il contributo finanziario accordato alla società ricorrente per l'esecuzione del progetto pilota considerato. Gli interessati hanno presentato opposizione a tale ordinanza-ingiunzione dinanzi al Tribunale di Cagliari e la procedura di esecuzione forzata è stata sospesa con ordinanza di tale Tribunale, emessa il 28 giugno 2001, in attesa della decisione finale di quest'ultimo.
- 25 Peraltro, il procedimento penale avviato nei confronti della sig.ra Zuliani si è chiuso, su richiesta congiunta di quest'ultima e del Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, con la sentenza su «patteggiamento» del Tribunale di Cagliari 8 aprile 1999, n. 187, che condanna la sig.ra Zuliani ad un anno e otto mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena.

*Procedimento amministrativo e contenuto della decisione impugnata*

- 26 Con lettera 17 giugno 1998 la Commissione notificava alla ricorrente l'avvio del procedimento di esame previsto dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88

modificato. Essa ricordava espressamente che nel verbale la Guardia di Finanza — basandosi sull'esame della dichiarazione delle spese resa dalla ricorrente il 22 dicembre 1995 e dei documenti giustificativi trasmessi dall'interessata alla Commissione il 28 febbraio 1996 — aveva accertato i seguenti fatti. Da un lato, le spese dichiarate (ITL 1 209 581 058) sarebbero state effettivamente imputabili al progetto solo per un terzo del loro importo (ITL 386 971 677) e l'importo del contributo riscosso irregolarmente dalla ricorrente sarebbe ammontato a ITL 650 303 232. Dall'altro, la ricorrente avrebbe dichiarato costi fittizi, fatturando operazioni inesistenti allo scopo di percepire illecitamente le sovvenzioni comunitarie. La Commissione affermava che tali elementi potevano costituire un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato ed eventualmente giustificare il recupero dell'importo di EUR 531 688 già percepito dalla ricorrente, nonché la soppressione del contributo stesso. Pertanto, la Commissione invitava la ricorrente a fornire, entro un termine di sei settimane, la prova, corredata dei documenti contabili ed amministrativi, dell'adempimento regolare degli obblighi ad essa imposti nella decisione di concessione.

- 27 Con lettera 4 agosto 1998 la ricorrente trasmetteva alla Commissione un prospetto riepilogativo delle spese attinenti al progetto, la copia delle fatture corrispondenti, una sintetica relazione tecnica, nonché una descrizione sommaria dei compiti svolti da talune persone nell'ambito dell'esecuzione del progetto. In tale lettera chiedeva di poter illustrare personalmente la documentazione allegata, al fine di fornire la prova della corretta esecuzione del progetto. Con lettera 11 settembre 1998 la Commissione respingeva tale richiesta.
- 28 Il 9 dicembre 1998 secondo le indicazioni fornite dalla Commissione, i funzionari di tale istituzione incontravano a Cagliari gli inquirenti della Guardia di Finanza per valutare la documentazione prodotta dalla ricorrente. Tale riunione era volta, da un lato, a verificare che i criteri di ammissibilità delle spese applicati dalle autorità italiane fossero conformi alla normativa comunitaria vigente e, dall'altro, a raffrontare i documenti trasmessi alla Commissione dalla ricorrente con gli elementi constatati nel corso dell'indagine, al fine di verificare se detti documenti fossero tali da eliminare i dubbi sollevati nella lettera di avvio del procedimento di esame del 17 giugno 1998.

- 29 Con decisione 4 giugno 1999 (in prosieguito: la «decisione impugnata») la Commissione sopprimeva il contributo del FEAOG, sezione orientamento, concesso alla ricorrente per il progetto, e le ingiungeva di restituire l'importo di EUR 531 688, già percepito, nel termine di 60 giorni a decorrere dalla notifica della decisione. Essa faceva valere che, nella sua risposta del 4 agosto 1998, la ricorrente non aveva fornito argomenti che consentissero di confutare gli elementi precisi addotti dalla Commissione nella sua lettera del 17 giugno 1998. Essa concludeva nel senso dell'esistenza delle seguenti irregolarità:

«(...) nella suddetta relazione della Guardia di Finanza si constata che il beneficiario ha comunicato e documentato costi fittizi ed ha fatturato operazioni inesistenti al fine di ricevere illecitamente fondi comunitari; nella presentazione dei costi relativi al progetto inviata dai servizi della Commissione il 22.12.1995 e nella trasmissione dei documenti giustificativi del 28.2.1996, il beneficiario ha dichiarato che i costi totali del progetto ammontavano a [ITL] 1 209 581 058, mentre i costi totali effettivi rilevati dalla Guardia di Finanza ammontavano a [ITL] 386 971 677».

### Procedimento e conclusioni delle parti

- 30 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 9 settembre 1999, la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.
- 31 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, le parti sono state invitate a produrre taluni documenti e a fornire, prima della data dell'udienza, precisazioni scritte in merito alle sanzioni amministrative e penali nazionali imposte alla sig.ra Zuliani, in qualità di amministratore unico della ricorrente. Le parti hanno ottemperato a tali richieste.

32 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza 5 marzo 2000.

33 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— in subordine, ridurre l'importo della sovvenzione da restituire alla Commissione nella minor misura che risulterà giustificata in corso di causa;

— condannare la convenuta alle spese.

34 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— respingere integralmente il ricorso;

— porre le spese a carico della ricorrente.

## In diritto

### A — *Sulla domanda principale*

- 35 A sostegno della sua domanda principale, diretta all'annullamento della decisione impugnata, la ricorrente fa valere una serie di motivi che occorre riunire ed esaminare nel modo seguente: in primo luogo, l'asserita mancanza di un esame appropriato del caso da parte della Commissione in violazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato; in secondo luogo, l'asserita violazione del diritto di essere sentiti; in terzo luogo, l'asserito errore manifesto di valutazione dei fatti; in quarto luogo, l'asserita insufficienza della motivazione; in quinto luogo, l'asserita violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e, in sesto luogo, l'asserita violazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato e del principio di proporzionalità.

*Sul motivo vertente sulla mancanza di un esame appropriato del caso da parte della Commissione*

### Argomenti delle parti

- 36 La ricorrente sostiene che la Commissione ha omesso di procedere ad un esame appropriato del caso, conformemente all'art. 24, nn. 1 e 2, del regolamento n. 4253/99 modificato. Tali disposizioni imporrebbero alla Commissione di valutare in maniera autonoma, in primo luogo, se gli elementi pervenuti a sua conoscenza costituiscono irregolarità ai sensi dell'art. 24, citato, quindi, in secondo luogo, se tali elementi possono pregiudicare la natura o le condizioni di attuazione del progetto di cui trattasi e giustificare, di conseguenza, una delle sanzioni previste dall'art. 24.

- 37 Nel caso specifico, a seguito della comunicazione del verbale, la Commissione avrebbe dovuto procedere a un esame autonomo delle misure attuate e dei presunti costi sovrastimati. Orbene, essa si sarebbe limitata, nella sua lettera 17 giugno 1998 con cui informava la ricorrente dell'avvio del procedimento di esame, nonché nella decisione impugnata, ad un semplice rinvio ad elementi raccolti da parte delle autorità nazionali nell'ambito di un controllo fiscale. Nel corso dell'udienza la ricorrente ha fatto valere che la Guardia di Finanza è esclusivamente abilitata a registrare nei suoi verbali, in previsione della loro comunicazione al Pubblico Ministero, gli elementi di fatto raccolti, in particolare attraverso prove documentali e testimonianze, nel quadro della sua attività di polizia tributaria. Nel caso di specie, la Guardia di Finanza avrebbe emesso numerose valutazioni specifiche, per esempio in merito alla questione se i compiti svolti da un operaio rientrino o meno nella realizzazione di un progetto di reimpianto così complesso.
- 38 La ricorrente ha aggiunto che la sentenza del Tribunale di Cagliari 8 aprile 1999, n. 187, che ha posto fine al procedimento penale, aveva una portata puramente procedurale e non si fondava su alcun esame dei fatti, per cui la colpevolezza della sig.ra Zuliani, amministratore unico della ricorrente, non era stata accertata.
- 39 La ricorrente chiede che siano prodotti tutti i rapporti interni, i verbali, le analisi contabili ed amministrative e i memorandum con cui la Commissione ha preparato la decisione impugnata.
- 40 La Commissione obietta che il verbale le ha fornito tutti gli elementi di valutazione necessari per l'applicazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato. Essa avrebbe in particolare verificato, in occasione della riunione del 9 dicembre 1998 con gli inquirenti della Guardia di Finanza, se il controllo era stato effettuato sulla base di criteri di valutazione conformi al diritto comunitario, come sarebbe confermato dal rapporto di missione compilato lo stesso giorno, menzionato dalla convenuta durante l'udienza. La Commissione avrebbe effettuato un esame approfondito delle diverse fatture e dei documenti contabili pertinenti.

- 41 Infine, all'udienza, la Commissione ha fatto valere che le irregolarità controverse erano state confermate nella sentenza della Corte d'appello di Cagliari 24 ottobre 2001, n. 698, che ha posto fine al procedimento penale avviato, per gli stessi fatti, contro il sig. Liori.

## Giudizio del Tribunale

- 42 Occorre ricordare, in via preliminare, il contesto giuridico in cui si colloca l'esame, da parte della Commissione, della questione se eventuali irregolarità commesse dal beneficiario di un contributo finanziario comunitario alla luce delle condizioni cui la decisione subordina il versamento di tale contributo giustifichino, in forza dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato, una riduzione, la sospensione o la soppressione del contributo.
- 43 Per quanto riguarda il controllo del rispetto degli obblighi finanziari dei beneficiari del contributo, l'art. 23 del regolamento n. 4253/88 modificato, intitolato «Controllo finanziario», istituisce un sistema di stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri (v., per quel che riguarda, ad esempio, il Fondo sociale europeo, sentenza del Tribunale 29 settembre 1999, causa T-126/97, Sonasa/Commissione, Racc. pag. II-2793, punto 52, e la giurisprudenza citata).
- 44 Così, in forza dell'art. 23, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato, la Commissione può procedere a controlli, «fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali». Inoltre, ai sensi della stessa disposizione, lo Stato membro interessato e la Commissione si comunicano vicendevolmente senza indugio tutte le opportune informazioni relative all'esito dei controlli effettuati. Inoltre, nella fattispecie, l'allegato II, punto 5, della decisione di concessione precisa espressamente che la Commissione si riserva il diritto di chiedere l'esecuzione dei controlli finanziari all'autorità competente dello Stato membro o

ad un organismo indipendente. Infine, la convenuta rileva giustamente che il sistema di controllo dell'utilizzo dei contributi finanziari comunitari si fonda sulla cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali competenti, che hanno l'obbligo di assisterla nell'adempimento dei suoi compiti, in forza dell'art. 10 CE.

- 45 In tale contesto, quando le autorità nazionali hanno effettuato un controllo approfondito del rispetto da parte del beneficiario di una sovvenzione comunitaria dei suoi obblighi finanziari, la Commissione può legittimamente fondarsi sui loro accertamenti di fatto circostanziati e determinare se tali accertamenti permettano di stabilire l'esistenza di irregolarità che giustifichino una sanzione ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato. Essa non è tenuta, come d'altra parte ammette espressamente la ricorrente, a procedere ad una nuova indagine. Infatti, la ripetizione di una simile indagine priverebbe la cooperazione con le autorità nazionali di ogni effetto utile e sarebbe contraria al principio di buona amministrazione.
- 46 Nella fattispecie, la ricorrente contesta alla convenuta di essersi limitata a confermare gli accertamenti e le valutazioni che a quanto viene asserito la Guardia di Finanza avrebbe effettuato a fini di controllo fiscale, invece di effettuare una valutazione autonoma — dopo aver raccolto le osservazioni delle autorità nazionali nell'ambito del partenariato, conformemente all'art. 24, n. 1, del regolamento n. 4253/88 modificato — per quanto riguarda la portata delle pretese irregolarità e la loro incidenza sull'adempimento degli obblighi essenziali inerenti alla realizzazione del progetto.
- 47 Tale censura non può essere accolta. Infatti, risulta esplicitamente dal verbale (in particolare dalle pagg. 2 e 25-27) che il controllo effettuato dalla Guardia di Finanza era appunto diretto a verificare che la sovvenzione del FEOG, sezione orientamento, concessa per la realizzazione del progetto, non fosse stata ottenuta in violazione dell'art. 8, primo trattino, del regolamento n. 4256/88, e non, come sostiene la ricorrente, a mettere in evidenza l'esistenza di eventuali frodi fiscali.

Inoltre, l'esame del verbale mostra che la Guardia di Finanza ha effettuato i suoi accertamenti dopo un'analisi approfondita e sistematica dei costi dichiarati e dei costi effettivamente sostenuti dalla ricorrente, per quanto riguarda i diversi capitoli di spesa menzionati nella decisione di concessione.

- 48 In tale contesto, nella sua lettera 17 giugno 1998, che notificava alla ricorrente l'avvio del procedimento di esame previsto dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato, la Commissione si è giustamente basata sugli accertamenti contenuti nel verbale, che evidenziava taluni fatti pertinenti ai fini dell'applicazione di tale articolo. Infatti, in tale lettera, la Commissione ha sottolineato che elementi che avrebbero potuto costituire irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato risultavano dal raffronto, operato dalla Guardia di Finanza, tra le spese asseritamente consentite alla data del 22 dicembre 1995 e i documenti giustificativi comunicati dal beneficiario il 28 febbraio 1996.
- 49 Nell'ambito della sua valutazione degli elementi di cui sopra, la Commissione si è legittimamente limitata a verificare in occasione della riunione del 9 dicembre 1998 con gli inquirenti della Guardia di Finanza, da un lato, che il loro controllo fosse stato effettuato sulla base di criteri di valutazione conformi al diritto comunitario applicabile e, dall'altro, che gli elementi di prova in tal modo raccolti dalla Guardia di Finanza permettessero di accertare l'esistenza di irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato, tenuto conto delle osservazioni presentate dalla ricorrente nella sua lettera 4 agosto 1998.
- 50 Per giunta, quanto all'argomento della ricorrente secondo il quale nella sentenza del Tribunale di Cagliari 8 aprile 1999, n. 187, non sarebbe stata accertata la sua responsabilità, è sufficiente constatare che la decisione impugnata, adottata dopo la chiusura del procedimento penale avviato a carico della sig.ra Zuliani nella sua qualità di amministratore unico della società ricorrente, per gli stessi fatti e la stessa violazione del diritto comunitario, non è in contraddizione con tale sentenza di portata puramente processuale.

- 51 Ne consegue che il motivo vertente sulla mancanza di un esame appropriato del caso da parte della Commissione, ai sensi dell'art. 24, n. 1, del regolamento n. 4253/88 modificato, dev'essere respinto, senza che sia necessario ordinare la produzione dei documenti preparatori richiesta dalla ricorrente.

*Sul motivo tratto dalla violazione dei diritti della difesa*

Argomenti delle parti

- 52 La ricorrente sostiene di non essere stata in condizione di presentare le sue osservazioni sugli elementi presi in considerazione a suo carico. Infatti, la Commissione, nella sua lettera 17 giugno 1998, che le notificava l'avvio del procedimento di esame previsto dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato e la invitava a fornire la prova del regolare adempimento dei suoi obblighi, si sarebbe limitata a fare riferimento in modo generico al verbale. La Commissione avrebbe omesso di indicare gli elementi da essa considerati pertinenti per dimostrare che la ricorrente non aveva adempiuto ai propri obblighi.
- 53 In tale ambito, la ricorrente contesta alla Commissione di non aver accolto la sua richiesta di commentare, nel corso di una riunione con i servizi competenti, i documenti che essa le aveva trasmesso con lettera 4 agosto 1998, al fine di giustificare l'esecuzione regolare del progetto. Lo svolgimento di una tale riunione avrebbe permesso alla ricorrente, da un lato, di ottenere chiarimenti riguardanti gli elementi presi in considerazione a suo carico e, dall'altro, di far valere il suo punto di vista sui motivi per i quali la Commissione riteneva che i documenti summenzionati non consentissero di provare che il progetto era stato correttamente eseguito.

- 54 La Commissione, da parte sua, ritiene che la ricorrente sia stata sentita sull'insieme delle irregolarità ad essa contestate.

## Giudizio del Tribunale

- 55 Secondo la 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 e 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 (sentenza della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21).
- 56 Nella fattispecie, risulta dal fascicolo che la ricorrente è stata regolarmente sentita prima dell'adozione della decisione impugnata, in ordine all'insieme delle contestazioni mosse nei suoi confronti.
- 57 Infatti la Commissione, nella sua lettera 17 giugno 1998, ha chiaramente precisato che gli elementi rilevati nel verbale — che era stato notificato alla ricorrente e che esponeva chiaramente i fatti addebitabili — potevano configurare irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato e giustificare eventualmente la soppressione del contributo finanziario di cui trattasi e il recupero delle somme già erogate. Essa ha menzionato espressamente due tipi d'irregolarità, vale a dire, da un lato, una notevole differenza tra il costo dichiarato dal beneficiario sino al dicembre 1995 (ITL 1 209 581 058) e il costo reale del progetto, quale accertato in seguito al controllo della Guardia di Finanza (ITL 386 971 677), e, dall'altro, la dichiarazione di costi fittizi, suffragata dalle fatture riguardanti operazioni inesistenti, al fine di conseguire illecitamente un contributo finanziario comunitario.

- 58 Pertanto la ricorrente ha avuto la possibilità — di cui essa si è avvalsa nella sua lettera 4 agosto 1998 — di formulare le proprie osservazioni sull'insieme delle irregolarità che le erano contestate, entro un termine fissato a tal fine nella lettera della Commissione 17 giugno 1998. Di conseguenza, quest'ultima non era tenuta a consentirle di presentare successivamente osservazioni orali.
- 59 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa dev'essere respinto.

*Sul motivo vertente sull'errore manifesto di valutazione dei fatti*

- 60 La ricorrente ritiene che la decisione impugnata sia inficiata da un errore manifesto di valutazione dei fatti per quanto riguarda i due tipi di irregolarità constatate, vale a dire le dichiarazioni di costi che si asseriscono non imputabili all'esecuzione del progetto, nonché quelle relative a pretese prestazioni inesistenti.

1. Costi non imputabili al progetto

- 61 La ricorrente contesta gli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza per quanto riguarda alcuni costi che non sarebbero riconducibili alla realizzazione del progetto, come i costi di personale, i costi relativi alla locazione di serre e gli onorari di un consulente, il sig. Salvago.

## a) Costi relativi al personale e alla locazione di serre

- 62 La ricorrente fa osservare che, per denunciare la pretesa imputazione erronea e approssimativa dei costi relativi al personale, le autorità nazionali si sono esclusivamente fondate su dichiarazioni raccolte presso i dipendenti della ricorrente, i quali non sarebbero stati in grado di stimare il numero di ore dedicate alle attività relative al progetto, tenuto conto della diversità di tali attività e della loro ripartizione nel tempo. Analogamente, gli accertamenti in base ai quali la ricorrente avrebbe irregolarmente imputato al progetto costi relativi alle serre e ad altri materiali agricoli si basano unicamente sulle dichiarazioni di dipendenti della ricorrente. I controlli incrociati così effettuati dalla Guardia di Finanza per accertare irregolarità fiscali non potrebbero costituire un elemento di prova sufficiente a dimostrare che le spese di cui trattasi non erano imputabili alla realizzazione del progetto.
- 63 La Commissione respinge tale argomento. Essa fa valere che l'imputazione dei costi di personale effettuata nel verbale è estremamente precisa e dettagliata.
- 64 Il Tribunale rileva che la ricorrente non presenta alcun elemento di prova che possa mettere in dubbio gli accertamenti contenuti nel verbale. In particolare, i documenti giustificativi comunicati dalla ricorrente in allegato alla sua lettera alla Commissione 4 agosto 1998 non forniscono alcuna informazione precisa e circostanziata a tale proposito.
- 65 D'altra parte, non si può contestare alle autorità nazionali il fatto di essersi basate sulle dichiarazioni dei dipendenti interessati. Infatti, contrariamente alle affermazioni della ricorrente, lo scopo stesso del progetto e l'oggetto specifico dei

diversi sottoprogetti consentivano di identificare agevolmente le attività relative alla loro esecuzione. Pertanto, dal momento che la ricorrente non aveva prodotto alcun documento che consentisse di quantificare il tempo dedicato al progetto dal proprio personale — come i fogli di presenza da cui risultano le ore o i giorni di lavoro prestati da ogni operaio nell'ambito del progetto —, la Guardia di Finanza ha correttamente effettuato i propri calcoli basandosi in particolare sulle testimonianze raccolte presso i dipendenti.

- 66 Per quanto riguarda i costi relativi alla locazione di serre e di altri materiali agricoli, basta constatare che, non soltanto la doglianza della ricorrente non è confortata da documenti, ma altresì che quest'ultima omette di specificare l'ammontare dei costi considerati, le serre e i materiali agricoli di cui trattasi.

b) Onorari del sig. Salvago

- 67 La ricorrente sostiene che la tesi secondo la quale la totalità degli onorari percepiti dal sig. Salvago (ITL 37 950 000) non sarebbe imputabile al progetto sarebbe contraddetta dal fatto che a quest'ultimo era stato esclusivamente affidato, secondo la ricorrente, nell'ambito dell'esecuzione del progetto, un incarico per un periodo pari alla durata di quest'ultimo. L'interessato avrebbe peraltro confermato che la sua attività presso la ricorrente riguardava principalmente, e non esclusivamente, la realizzazione del progetto. Egli avrebbe fornito una nuova testimonianza scritta in tal senso, in data 13 marzo 2000, su richiesta della ricorrente, testimonianza presentata da quest'ultima in allegato 5 alla replica.
- 68 La Commissione contesta, preliminarmente, ai sensi dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la produzione da parte della ricorrente della dichiarazione del sig. Salvago in data 13 marzo 2000. Nel merito, la Commissione respinge l'argomento della ricorrente.

- 69 Il Tribunale constata che la ricorrente si astiene dal fornire il minimo indizio tale da confutare gli elementi di prova su cui si è fondata la Guardia di Finanza per concludere che tali onorari non erano imputabili alla realizzazione del progetto. Tali elementi di prova sono: in primo luogo, la deposizione giurata del sig. Salvago, secondo la quale egli era stato incaricato di fornire consulenza tecnico-amministrativa di carattere generale, riguardante l'organizzazione e la gestione dell'impresa, come i contratti pubblici, i rapporti con altre società e la gestione delle commesse; in secondo luogo, la lettera di conferimento di incarico al sig. Salvago, del 24 settembre 1992, che non conteneva alcun riferimento al progetto, e, in terzo luogo, la dichiarazione dell'interessato secondo la quale è la ricorrente che gli avrebbe chiesto di inserire un esplicito riferimento al progetto nelle sue parcelle.
- 70 Per quel che riguarda la lettera del sig. Salvago datata 13 marzo 2000, successiva alla proposizione del presente ricorso e che si riferisce alla controversia tra le parti, quest'ultima non può essere considerata come tardiva ai sensi dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura, il quale attribuisce espressamente alle parti la possibilità di proporre nuovi mezzi di prova a sostegno della loro argomentazione nella replica e nella controreplica. Tale lettera non consente tuttavia di rimettere in discussione gli accertamenti summenzionati. Infatti, l'interessato non ritratta la deposizione resa dinanzi alla Guardia di Finanza, da cui risulta che la sua attività presso la ricorrente durante il periodo considerato riguardava in realtà solo marginalmente il progetto. Egli si limita a citare, a titolo esemplificativo, un certo numero di attività svolte in relazione a tale progetto. In ogni caso, una simile testimonianza, fornita su richiesta della ricorrente quasi sette anni dopo i fatti, non è tale da inficiare gli elementi di prova precisi e concordanti menzionati al punto precedente.
- 71 Ne consegue che la ricorrente non ha provato che la Commissione, basandosi nella decisione impugnata sugli accertamenti contenuti nel verbale relativamente ai costi del personale e agli onorari del sig. Salvago, abbia commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti.

## 2. Asseriti costi fittizi

- 72 La ricorrente sostiene di aver effettivamente sostenuto i costi da essa dichiarati e che sono relativi: a) all'affitto di due terreni, che sarebbero stati destinati alla realizzazione del progetto in forza di contratti di affitto stipulati il 10 ottobre 1993 rispettivamente con la sig.ra Floris e con il sig. Liori; b) al noleggio di un escavatore appartenente alla AGR.IN.TEC Srl per effettuare lavori di sterro; c) a diverse forniture per impianti.

### a) Affitti di terreni

- 73 In primo luogo, per quanto riguarda i costi, pari a ITL 20 000 000, attinenti all'affitto di due terreni che sarebbero stati utilizzati nell'ambito del progetto, la ricorrente fa valere che il sig. Liori era titolare del diritto di disporre di tali terreni, quale mandatario del loro proprietario, in forza di una procura speciale del 25 marzo 1993. In tale veste, egli avrebbe acquistato i suddetti terreni in parte in nome proprio e in parte in nome della AGR.IN.TEC Srl, di cui era amministratore unico.
- 74 A tale riguardo, la ricorrente osserva che i terreni di cui trattasi sono stati identificati in maniera erronea nel verbale, in seguito ad un errore materiale di trascrizione del numero catastale nei contratti d'affitto, che sarebbero stati stipulati, il 10 ottobre 1993, dal sig. Liori e dalla ricorrente.
- 75 La ricorrente aggiunge, in subordine, che, comunque, il contratto di affitto, regolarmente registrato, è stato all'origine di un costo effettivo da essa sostenuto, a prescindere dai problemi connessi alla proprietà dei terreni, che sarebbero privi di pertinenza nella fattispecie.

- 76 Quanto alle affermazioni della Commissione secondo cui uno di questi terreni sarebbe adibito alla viticoltura, esse si fonderebbero su una lettura erronea del catasto.
- 77 La Commissione contesta, preliminarmente, in forza dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura, la produzione della procura speciale del sig. Liori, effettuata dalla ricorrente in sede di replica. Peraltro, essa sottolinea che tale procura non prova che i terreni considerati siano stati acquistati dal sig. Liori e dalla AGR.IN.TEC Srl. D'altra parte quest'ultima non sarebbe menzionata in nessuno dei due contratti di affitto prodotti dalla ricorrente.
- 78 Il Tribunale rileva, in via preliminare, che, secondo il verbale, tali costi si riferiscono a canoni annuali di ITL 10 000 000 definiti in contratti d'affitto conclusi dalla ricorrente con il sig. Liori, da un lato, e con la sig.ra Floris, madre del sig. Liori, dall'altro.
- 79 Per quanto riguarda tali contratti d'affitto, la ricorrente ha legittimamente prodotto, in sede di replica, una procura speciale a favore del sig. Liori, al fine di suffragare la tesi, formulata nella replica, secondo cui quest'ultimo era effettivamente titolare del diritto di disporre dei terreni in questione, avendoli acquistati, come è stato asserito, dai fratelli Deledda. Infatti, la produzione di tale documento, che si riferisce alla controversia tra le parti, non può essere considerata tardiva ai sensi dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura, il quale consente espressamente alle parti di proporre nuovi mezzi di prova a sostegno delle loro argomentazioni nella replica e nella controreplica.
- 80 Tuttavia, per quanto riguarda i terreni per i quali il sig. Liori avrebbe beneficiato della procura di cui sopra, i contratti d'affitto prodotti dalla ricorrente menzionano numeri catastali completamente diversi da quelli che compaiono nella procura. In mancanza di qualsiasi indizio addotto dalla ricorrente, l'esistenza di un semplice errore di trascrizione nei contratti d'affitto, fatta valere da quest'ultima, non può essere presunta.

- 81 Infatti, a tale riguardo, occorre sottolineare che la ricorrente non ha addotto alcun elemento di prova, nel corso del procedimento amministrativo e successivamente dinanzi al Tribunale, che permetta di accertare che i due terreni che si asseriscono affittati dalla ricorrente siano stati effettivamente utilizzati nell'ambito del progetto. In particolare, essa non ha fornito alcun indizio tale da mettere in dubbio l'accertamento, figurante nel verbale, in base al quale il terreno che si asserisce affittato alla ricorrente dalla sig.ra Floris sarebbe utilizzato per la viticoltura.
- 82 Inoltre, anche a voler supporre che i due terreni cui la procura speciale si riferisce siano stati, come sostiene la ricorrente, acquistati dal sig. Liori presso i fratelli Deledda per un importo di ITL 120 000 000 — fatto questo che gli assegni emessi dalla AGR.IN.TEC Srl all'ordine dei fratelli Deledda non bastano a provare — , tale circostanza non sarebbe sufficiente da sola a provare il carattere effettivo dell'affitto di questi stessi terreni da parte della ricorrente e il loro utilizzo nell'ambito del progetto, in mancanza del benché minimo elemento di prova in tal senso.
- 83 Pertanto, la ricorrente non ha presentato alcun serio elemento che permetta di presumere che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti, fondandosi nella decisione impugnata sull'accertamento, risultante dal verbale, in base al quale i costi relativi alla pretesa locazione di questi due terreni erano fittizi.

#### b) Noleggio di un escavatore

- 84 La ricorrente sostiene che, contrariamente alle affermazioni della convenuta, la AGR.IN.TEC Srl ha effettivamente avuto a disposizione un escavatore, da essa noleggiato alla ricorrente. Il proprietario sarebbe uno dei soci dell'AGR.IN.TEC Srl.

- 85 La Commissione fa osservare che tale tesi non è suffragata da prove.
- 86 È sufficiente constatare che la tesi della ricorrente secondo cui tale macchina sarebbe stata messa a disposizione dell'AGR.IN.TEC Srl da uno dei suoi soci non è suffragata da alcun elemento di prova. Inoltre, gli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza (verbale, pag. 15) confermano il carattere fittizio di tale noleggio.

c) Forniture agricole

- 87 La ricorrente fa valere che la Commissione, per concludere nel senso del carattere fittizio dei costi riguardanti la fornitura di concime di capra, terra vegetale, torba, terriccio, cespi di graminacee, talee e arbusti autoctoni per un importo totale di ITL 115 065 600 (pari a EUR 59 426), si fonda unicamente, da un lato, sulle dichiarazioni di dipendenti della ricorrente raccolte dalla Guardia di Finanza e, dall'altro, sulla perizia effettuata da un esperto agronomo nominato dalla Procura di Cagliari.
- 88 Orbene, tale perito non avrebbe preso in considerazione il fatto che i terreni di cui trattasi erano utilizzati per la coltivazione di circa 75 specie di piante derivate da seme o da talea. Le indispensabili operazioni successive di trapianto avrebbero richiesto l'utilizzazione delle forniture controverse. Peraltro, la posizione di forte pendenza dei terreni e l'erosione ad opera della pioggia spiegherebbero che l'analisi dei suoli non doveva rilevare alcuna traccia di torba né di concime organico. Infine, la perizia effettuata dal prof. Segale, su richiesta della ricorrente, confermerebbe che i costi controversi sono effettivamente imputabili al progetto.

- 89 La Commissione contesta, innanzi tutto, in forza dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura, la ricevibilità della relazione del prof. Segale, prodotta dalla ricorrente in sede di replica. Essa obietta poi che è chiaramente stabilito che le fatture dell'impresa Liori relative alla fornitura di concime di capra, terra vegetale, torba, terriccio, cespi di graminacee, talee e arbusti di specie autoctone non corrispondevano a prestazioni effettive.
- 90 Il Tribunale rileva che gli accertamenti figuranti nel verbale, in base ai quali le fatture dell'impresa Liori (per un importo totale di ITL 115 065 600, pari a EUR 59 426), relative alla fornitura di concime di capra, terra vegetale, torba, terriccio, cespi di graminacee, talee e arbusti di specie autoctone, non corrispondevano a prestazioni effettive, sono adeguatamente suffragati. A tale proposito, le deposizioni dei dipendenti della ricorrente, registrate nel verbale, sono chiare, precise e concordanti. Tutti i testimoni hanno dichiarato che i semi e le talee non sono stati acquistati, bensì liberamente e gratuitamente raccolti, come del resto asserito dalla ricorrente nella relazione tecnica da essa inviata alla Commissione. Tali dichiarazioni sono d'altronde conformi alla descrizione del progetto nella decisione di concessione. Inoltre i testimoni hanno confermato che il concime di capra non è mai stato utilizzato, in quanto avrebbe rischiato di bruciare le radici delle piante, e che le forniture di torba e di terra vegetale provenivano, confezionate in sacchi, da aziende non sarde e non dall'impresa che le aveva fatturate.
- 91 Pertanto, le spiegazioni fornite dalla ricorrente per quanto riguarda l'assenza di tracce di torba e di concime organico nei suoli, constatata in occasione di una perizia realizzata su incarico della Procura di Cagliari, non sono convincenti. Infatti, secondo la relazione peritale del prof. Segale in data 28 marzo 2000, esse presupporrebbero che 1,70 m di torba e 40 cm di concime possano effettivamente scomparire a causa dell'erosione ad opera della pioggia. Anche ammettendo che tale ipotesi sia plausibile, essa non dimostrerebbe che le spese imputate al progetto siano state effettivamente sostenute dalla ricorrente o che i materiali siano stati effettivamente utilizzati ai fini della realizzazione del progetto.

- 92 D'altra parte, la relazione peritale del prof. Segale, che è posteriore alla presentazione del ricorso e che, di conseguenza, è stata regolarmente prodotta dalla ricorrente in sede di replica, non contiene alcun elemento concreto tale da inficiare gli accertamenti contenuti nel verbale in merito al carattere fittizio delle spese controverse.
- 93 Ne consegue che la Commissione, fondandosi nella decisione impugnata sugli accertamenti della Guardia di Finanza relativi alle forniture agricole controverse, non ha commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti.
- 94 Per tutte queste ragioni, il motivo vertente su un errore manifesto di valutazione dei fatti deve essere respinto.

*Sul motivo vertente sull'insufficienza della motivazione*

Argomenti delle parti

- 95 La ricorrente sostiene che dalla decisione impugnata sarebbero dovuti risultare chiaramente i motivi che giustificavano la soppressione del contributo. Orbene, da un lato, tale decisione non consentirebbe di identificare le contestazioni mosse alla ricorrente. Dall'altro, essa non conterrebbe alcuna spiegazione relativa alle ragioni che hanno indotto la Commissione a non ritenere probante la documentazione prodotta dalla ricorrente.

- 96 Infatti, né la decisione impugnata né la lettera della Commissione 17 giugno 1998, che informava la ricorrente dell'avvio del procedimento di esame, permetterebbero di identificare le specifiche contestazioni mosse alla ricorrente. Nella decisione impugnata (settimo e ottavo 'considerando') si affermerebbe erroneamente che la Commissione, nella sua lettera 17 giugno 1998, ha «comunicato al beneficiario gli elementi che potrebbero costituire irregolarità» e che, «nella sua risposta del 4 agosto 1998, il beneficiario non ha fornito argomenti contrari agli elementi specifici comunicati dalla Commissione». Orbene, nella lettera 17 giugno 1998, la Commissione si sarebbe limitata a rinviare in termini generici al verbale.
- 97 In tali circostanze, la ricorrente non sarebbe stata in condizione di valutare pienamente la regolarità della decisione impugnata, il che l'avrebbe indotta, nell'ambito del motivo vertente sull'errore manifesto di valutazione dei fatti, a confutare, a titolo meramente esemplificativo, un determinato numero di contestazioni mosse nei suoi confronti.
- 98 Inoltre, nella decisione impugnata, la Commissione non esporrebbe le ragioni per cui ha soppresso il contributo, piuttosto che ridurlo proporzionalmente alle spese che sarebbero state effettivamente sostenute.
- 99 La Commissione obietta che la decisione impugnata è sufficientemente motivata.

## Giudizio del Tribunale

- 100 Secondo una giurisprudenza costante, in forza dell'art. 253 CE, la motivazione di un atto deve far apparire, in forma chiara e non equivoca, l'argomentazione dell'autorità comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli

interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i propri diritti e al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo. La portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale è stato adottato, nonché dall'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punti 15 e 16; sentenza del Tribunale, Sonasa/Commissione, citata, punto 64).

101 In particolare, in considerazione del fatto che una decisione di ridurre l'importo di un contributo finanziario comunitario determina conseguenze gravi per il destinatario del contributo, la motivazione di tale decisione deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato (sentenze del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 33, e Sonasa/Commissione, citata, punto 65).

102 D'altronde, una decisione della Commissione che riduce un contributo finanziario può essere considerata debitamente motivata, vuoi allorché espone essa stessa chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo, vuoi allorché si riferisce in modo sufficientemente chiaro ad un atto delle competenti autorità nazionali dello Stato membro interessato nel quale queste ultime abbiano chiaramente illustrato i motivi di una siffatta riduzione, qualora però l'impresa in questione abbia potuto prendere conoscenza di tale atto (sentenze del Tribunale, Branco/Commissione, citata, punto 36; 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93, T-231/94 e T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247, punti 142-144; 16 luglio 1998, causa T-72/97, Proderec/Commissione, Racc. pag. II-2847, punti 104 e 105, e Sonasa/Commissione, citata, punto 68).

103 Nella fattispecie, occorre verificare se la decisione impugnata faccia risultare chiaramente i motivi della soppressione del contributo finanziario controverso. A questo proposito si deve rilevare che tale decisione recita: «(...) nella suddetta relazione della Guardia di Finanza si constata che il beneficiario ha comunicato e documentato costi fittizi ed ha fatturato operazioni inesistenti al fine di ricevere

illecitamente fondi comunitari; nella presentazione dei costi relativi al progetto inviata ai servizi della Commissione il 22.12.1995 e nella trasmissione dei documenti giustificativi del 28.2.1996, il beneficiario ha dichiarato che i costi totali del progetto ammontavano a [ITL] 1 209 581 058, mentre i costi totali effettivi rilevati dalla Guardia di Finanza ammontavano a [ITL] 386 971 677». Ne risulta che la decisione impugnata specifica le irregolarità rilevate (dichiarazione di costi fittizi, nonché di costi non interamente imputabili al progetto), indicando l'importo dei costi che sarebbero effettivamente imputabili al progetto. Inoltre, essa è fondata esplicitamente sul verbale notificato dalle autorità nazionali, nel 1996, alla sig.ra Zuliani, amministratore unico della ricorrente. Il verbale si incorpora quindi nella motivazione della decisione impugnata. Orbene, esso contiene un'esposizione circostanziata e particolarmente dettagliata di tutte le irregolarità addebitate alla ricorrente.

104 Inoltre, la Commissione sottolinea giustamente che la lettera della ricorrente 4 agosto 1998 mostra che quest'ultima non nutriva alcun dubbio per quanto riguarda le specifiche contestazioni formulate nei suoi confronti.

105 D'altra parte, contrariamente alle affermazioni della ricorrente, la decisione impugnata menziona chiaramente la ragione per cui le osservazioni presentate dalla ricorrente, nella sua risposta del 4 agosto 1998, non permettevano, secondo la Commissione, di confutare le contestazioni mosse nei suoi confronti. Infatti in tale decisione si afferma che la ricorrente non ha presentato argomenti idonei a confutare gli elementi specifici rilevati nella lettera 17 giugno 1998 con cui le veniva notificato l'avvio del procedimento di esame. A tal proposito, si deve osservare che la ricorrente non contesta per il resto l'affermazione della Commissione secondo la quale i documenti comunicati nella lettera 4 agosto 1998 (un prospetto riepilogativo delle spese imputate al progetto, la copia delle fatture corrispondenti, una relazione tecnica sui lavori eseguiti nonché una descrizione sommaria dei compiti svolti dalle persone intervenute nella realizzazione del progetto) corrispondevano per l'essenziale a quelli su cui la Guardia di Finanza si era fondata per constatare le irregolarità.

106 Ne consegue che il motivo vertente sull'insufficienza della motivazione dev'essere respinto.

*Sul motivo vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento*

Argomenti delle parti

- 107 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata lede il principio della tutela del legittimo affidamento. Essa sottolinea di aver posto in essere tutte le misure e le azioni previste nella decisione di concessione. Pertanto, il comportamento della Commissione avrebbe ingenerato il legittimo affidamento della ricorrente sulla correttezza del proprio operato, prima della lettera della Commissione 17 giugno 1998 che la informava dell'avvio del procedimento di esame. Infatti, secondo la decisione di concessione, il secondo anticipo (EUR 227 866) sarebbe stato pagato a condizione, in particolare, che la Commissione avesse «la certezza che almeno la metà del primo anticipo, [(EUR 303 822)], è stato opportunamente speso in conformità con gli obiettivi del progetto». Nel pagare tale secondo anticipo, la Commissione avrebbe quindi confermato che le somme fino a quel momento percepite erano state regolarmente utilizzate.
- 108 Inoltre, tale legittimo affidamento sarebbe stato rafforzato dal fatto che la Commissione non ha ritenuto utile, da un lato, accogliere, nella sua lettera 11 settembre 1998, la richiesta della ricorrente di presentare osservazioni orali sulla documentazione destinata a provare la corretta esecuzione del progetto e, dall'altro, di effettuare un controllo in loco.
- 109 Tenuto conto del legittimo affidamento così ingenerato nella ricorrente, una violazione manifesta della normativa vigente potrebbe sussistere — come sostiene la convenuta — solamente in caso di comportamento doloso o di colpa grave della ricorrente. Pertanto, anche se fosse provata l'esistenza di un'irregolarità, essa non potrebbe escludere l'applicabilità, nel caso di specie, del principio della tutela del legittimo affidamento.

- 110 La Commissione ritiene, da parte sua, che le frodi commesse dalla ricorrente le precludano la possibilità di avvalersi di un qualsivoglia affidamento circa il corretto utilizzo del contributo finanziario.

### Giudizio del Tribunale

- 111 Possono appellarsi al principio della tutela del legittimo affidamento tutti gli operatori economici nei quali un'istituzione ha ingenerato speranze fondate. Tuttavia, il principio del legittimo affidamento non può essere invocato da un'impresa che abbia commesso una violazione manifesta della normativa vigente (sentenza Sonasa/Commissione, citata, punti 33 e 34).
- 112 Orbene, nella fattispecie, il Tribunale ha già dichiarato che la Commissione ha giustamente considerato, nella decisione impugnata, che la ricorrente aveva indebitamente aumentato l'importo del contributo finanziario che essa poteva reclamare, trasmettendo fatture false e dichiarando costi collegati solo in parte alla realizzazione del progetto. La ricorrente è pertanto venuta meno ad obblighi finanziari essenziali, il cui rispetto condiziona la concessione del contributo.
- 113 Pertanto la ricorrente non può, in nessun caso, far valere un legittimo affidamento sulla correttezza del proprio operato.
- 114 Per di più, e in ogni caso, gli elementi fatti valere dalla ricorrente, vale a dire il versamento dei primi due anticipi e l'assenza di controllo in loco da parte della

Commissione nonché il rifiuto di quest'ultima di sentire oralmente la ricorrente in seguito alle sue osservazioni scritte, non erano tali da ingenerare un legittimo affidamento del genere.

115 Infatti, le verifiche precedenti il pagamento degli anticipi e del saldo sono realizzate fatta salva la successiva comparsa di elementi nuovi a seguito di un controllo in loco effettuato dalla Commissione, ai sensi dell'art. 23 del regolamento n. 4253/88 modificato, o dalle autorità nazionali competenti, secondo le disposizioni pertinenti del loro ordinamento giuridico interno. Ogni altra interpretazione comprometterebbe l'effetto utile dell'obbligo, gravante sulla Commissione e sugli Stati membri, di controllare la corretta utilizzazione dei contributi finanziari comunitari. In tale contesto la Commissione può, in qualsiasi momento, avviare un procedimento di esame e sopprimere, se del caso, il contributo finanziario comunitario, anche dopo la realizzazione dei lavori, se il beneficiario ha violato alcuni dei suoi obblighi essenziali (v., per analogia, sentenza del Tribunale 23 settembre 1994, causa T-461/93, An Taisce e WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-733, punto 36).

116 Quanto alla mancata effettuazione di un controllo in loco e alla decisione di non concedere alla ricorrente la possibilità di presentare osservazioni orali, esse non potrebbero aver ingenerato nell'interessata un qualsivoglia affidamento circa il corretto utilizzo del contributo finanziario. L'assenza di un controllo in loco da parte della Commissione si spiega infatti con la circostanza che al controllo avevano già provveduto esaustivamente le competenti autorità nazionali. Analogamente, il rifiuto di consentire la presentazione di osservazioni orali era giustificato dal fatto che la ricorrente aveva già avuto l'opportunità di fornire ogni giustificazione utile ai fini della sua difesa, come già dichiarato in precedenza.

117 Ne consegue che il motivo vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento non è fondato.

*Sui motivi vertenti rispettivamente sulla violazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato e del principio di proporzionalità*

## Argomenti delle parti

118 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata, sopprimendo l'intero contributo finanziario di cui trattasi, viola l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato, nonché il principio di proporzionalità, che sarebbe concretizzato da tale disposizione. Infatti, ai sensi della suddetta disposizione, la soppressione o la riduzione di un contributo si giustificerebbe solo in presenza di irregolarità di una gravità tale da pregiudicare la natura o le condizioni di attuazione del progetto. La soppressione o la riduzione di un contributo finanziario può pertanto essere ammessa solo qualora, come nella fattispecie, l'obbligo principale del beneficiario, consistente nel realizzare il progetto rispettando le condizioni fissate nella decisione di concessione del contributo finanziario, sia stato integralmente adempiuto. In particolare, l'art. 24, n. 2, di cui sopra, stabilendo che «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», non prevederebbe la soppressione del contributo in caso di violazione delle condizioni finanziarie. Inoltre, nella fattispecie, neppure le specifiche disposizioni contenute nell'allegato II della decisione di concessione attribuirebbero alla Commissione il diritto di sopprimere il contributo finanziario in un simile caso. A tale riguardo, l'art. 3 del dispositivo di tale decisione disporrebbe che, in caso di incongruenza tra le spese effettivamente sostenute e quelle originariamente previste, l'importo del contributo sarebbe stato «ridotto proporzionalmente».

119 Sotto tale aspetto, il contesto normativo della presente controversia si distinguerebbe da quello della causa *Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione*, fatta valere dalla convenuta, che verteva sulla concessione di un contributo in esecuzione del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle

strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura (GU L 376, pag. 7). Tale regolamento prevederebbe espressamente, all'art. 44, la possibilità di ridurre o sopprimere il contributo finanziario se il progetto non viene eseguito come previsto o se alcune condizioni prescritte non sono soddisfatte.

120 Nella fattispecie, le pretese irregolarità finanziarie accertate dalla Commissione riguarderebbero essenzialmente i costi del personale impiegato ai fini della realizzazione del progetto. Esse non si baserebbero su alcun intento fraudolento e presenterebbero un carattere meramente formale. Né la normativa applicabile né la decisione di concessione avrebbero imposto di indicare in dettaglio le ore di lavoro dedicate da ciascun dipendente per la realizzazione di ogni sottoprogetto. La ricorrente avrebbe attribuito ad ogni sottoprogetto una percentuale del totale delle ore di lavoro dedicate da ciascun dipendente alla realizzazione del progetto, conformemente alle indicazioni che le sarebbero state fornite dalla Commissione durante una riunione volta a precisare le modalità per la compilazione delle relazioni tecniche e finanziarie. Nella fattispecie, il progetto sarebbe stato realizzato e gli obiettivi del contributo finanziario di cui trattasi sarebbero stati così conseguiti. Le pretese irregolarità summenzionate potrebbero tutt'al più giustificare una riduzione del contributo comunitario pari all'asserita differenza tra le spese dichiarate e quelle imputabili al progetto. In forza del principio di proporzionalità l'inosservanza di obblighi secondari non può infatti essere sanzionata con lo stesso rigore di quella di obblighi principali, la cui osservanza è di importanza fondamentale per il buon funzionamento del sistema comunitario [sentenze della Corte 24 settembre 1985, causa 181/84, Man (Sugar), Racc. pag. 2889, punto 20, e 27 novembre 1986, causa 21/85, Maas, Racc. pag. 3537, punti 23 e segg.].

121 A tale riguardo la ricorrente fa valere che, contrariamente a quanto asserito dalla convenuta, la riduzione summenzionata del contributo finanziario non può rappresentare un invito alla frode, in quanto tale riduzione comporterebbe un danno notevole per la ricorrente sia in termini finanziari che di immagine. La ricorrente asserisce che la totalità degli anticipi già versati è stata investita nella realizzazione del progetto, il che non sarebbe contestato dalla Commissione.

- 122 A tale proposito la ricorrente chiede al Tribunale, da un lato, di produrre agli atti una videocassetta e talune diapositive relative ai risultati del progetto e, dall'altro, di disporre una perizia tecnico-contabile per far accertare che essa ha realmente sostenuto la quota-parte di autofinanziamento, riscontrando la documentazione contabile da essa prodotta, ed una consulenza tecnica per verificare i risultati dell'azione dimostrativa sotto il profilo tanto della realizzazione delle opere quanto della divulgazione delle conoscenze acquisite, nonché una stima di tali risultati.
- 123 Infine, nel corso dell'udienza, la ricorrente ha contestato alla Commissione il fatto di non aver tenuto conto della circostanza che la legislazione nazionale italiana prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per le infrazioni alle norme del FEAOG, sezione orientamento. L'obbligo di restituire l'intero importo del contributo finanziario comunitario, imposto nella decisione impugnata a titolo di sanzione amministrativa, sarebbe quindi contrario non solo al principio di proporzionalità, ma anche all'obbligo generale di equità e al principio del *ne bis in idem*.
- 124 La Commissione obietta che, alla luce del carattere deliberato e dell'importanza quantitativa delle irregolarità constatate, la soppressione del contributo finanziario è conforme tanto all'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato, quanto al principio di proporzionalità.
- 125 D'altra parte, nel corso dell'udienza, la Commissione ha fatto valere che non si poneva un problema di cumulo di sanzioni amministrative. L'obbligo, imposto dalla decisione impugnata, di restituire l'intero importo del contributo comunitario concesso non costituirebbe una sanzione amministrativa, ma un semplice provvedimento di ripetizione, giustificato dal fatto che la Comunità non ricava alcun vantaggio come contropartita di tale contributo. Inoltre, l'ordinanza di ingiunzione summenzionata sarebbe successiva alla decisione impugnata e sarebbe pertanto compito delle autorità nazionali prendere in considerazione

tale decisione, in ossequio al principio di proporzionalità. Per di più, e in ogni caso, la Commissione ha sostenuto che l'asserito cumulo delle sanzioni amministrative, fatto valere dalla ricorrente, rappresenterebbe una semplice eventualità in quanto il procedimento di esecuzione forzata dell'ordinanza di ingiunzione 20 aprile 2001, che imponeva un'ammenda amministrativa, era stata sospesa.

## Giudizio del Tribunale

- 126 In via preliminare occorre ricordare che ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988 (CE, Euratom), relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. Inoltre, la giurisprudenza conferma che una sanzione, anche a carattere amministrativo, può essere inflitta solo se ha un fondamento giuridico chiaro ed inequivoco (sentenze della Corte 25 settembre 1984, causa 117/83, Könecke, Racc. pag. 3291, punto 11, e 12 dicembre 1990, causa C-172/89, Vandemoortele/Commissione, Racc. pag. I-4677, punto 9).
- 127 Nella fattispecie, l'obbligo di restituire l'intero contributo finanziario, dell'importo di EUR 531 688, versato alla ricorrente, compresa la parte di tale contributo, pari a EUR 164 060, di cui la Commissione non contesta l'impiego da parte della ricorrente per l'esecuzione del progetto, è stato imposto, nella decisione impugnata, a scopo dissuasivo — come sostiene la Commissione — ed ha perciò carattere sanzionatorio. Si deve pertanto verificare la sua conformità al principio di legalità della sanzione.
- 128 A tale proposito si deve sottolineare che l'allegato II, punto 10, della decisione di concessione, nel definire le condizioni finanziarie applicabili in particolare per quanto riguarda la giustificazione delle spese legate al progetto, prevede

espressamente che, qualora una delle condizioni summenzionate non fosse rispettata, la Comunità può sospendere, ridurre o annullare il proprio contributo ed esigere la restituzione di quanto da essa pagato.

- 129 Orbene, contrariamente alle affermazioni della ricorrente, la Commissione era autorizzata a prevedere, nella decisione individuale di concessione, la possibilità di una soppressione del contributo finanziario a titolo di sanzione per la violazione eventuale di uno dei suoi obblighi essenziali da parte del beneficiario.
- 130 Infatti, nel sistema di concessione di contributi dei fondi strutturali e di controllo delle azioni sovvenzionate istituito dal regolamento n. 4253/88 modificato, la Commissione è autorizzata a concedere un contributo per favorire la realizzazione di un'azione precisa da essa approvata, in ciascuno dei suoi elementi, nella decisione di concessione. Gli obblighi finanziari del beneficiario definiti in tale decisione fanno parte degli obblighi essenziali che costituiscono la contropartita del contributo finanziario comunitario e al cui rispetto è condizionata la concessione del contributo, accordato discrezionalmente dalla Commissione conformemente alle disposizioni di diritto comunitario e nel quadro del partenariato con lo Stato membro interessato. L'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie derivanti dalla decisione di concessione costituisce così, come l'obbligo di esecuzione del progetto, uno degli impegni essenziali da parte del beneficiario. Ne consegue che, in tale sistema, la Commissione è competente a prevedere la possibilità di sopprimere l'intero contributo comunitario in caso di violazione delle disposizioni finanziarie previste nella decisione di concessione.
- 131 In tale contesto, l'art. 24, nn. 1 e 2, del regolamento n. 4253/88 modificato deve essere interpretato nel senso che autorizza la Commissione a prevedere la soppressione del contributo finanziario concesso, in caso di violazione delle condizioni finanziarie previste per la realizzazione del progetto. Infatti, tale disposizione è diretta, proprio come l'art. 44 del regolamento n. 4028/86 citato dalla ricorrente, a garantire l'utilizzazione corretta dei fondi comunitari e a punire i comportamenti fraudolenti dei beneficiari. Orbene, il contributo finanziario del FEAOG è destinato a finanziare una percentuale determinata dei costi reali contabilizzati conformemente alle condizioni di concessione.

Pertanto, il fatto che i richiedenti e i beneficiari di un contributo comunitario forniscano informazioni affidabili è indispensabile al buon funzionamento del sistema di controllo e di verifiche predisposto per accertare che le condizioni di concessione del contributo siano soddisfatte (v. sentenza della Corte 24 gennaio 2002, causa C-500/99 P, Conserve Italia/Commissione, Racc. pag. 867, punti 85-89, e sentenza del Tribunale 12 ottobre 1999, causa T-216/96, Conserve Italia/Commissione, Racc. pag. II-3139, punti 71 e 92).

- 132 Infine, contrariamente all'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, l'art. 3 della decisione di concessione non è diretto a limitare il potere, conferito alla Commissione, di sopprimere il contributo finanziario per sanzionare la violazione delle condizioni finanziarie. Come rileva l'istituzione convenuta, tale articolo si riferisce esclusivamente all'ipotesi in base alla quale tale istituzione sia correttamente informata dal beneficiario del fatto che i costi sostenuti per la realizzazione del progetto si sono rivelati inferiori a quelli preventivati.
- 133 Pertanto, la decisione impugnata non viola né l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 modificato, né le disposizioni della decisione di concessione. A questo punto occorre verificare se la decisione impugnata è conforme al principio di proporzionalità.
- 134 Il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefisso (sentenza 12 ottobre 1999, Conserve Italia/Commissione, citata, punto 101).
- 135 In particolare, alla luce di tale principio, la violazione di obblighi la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario può essere sanzionata con la perdita di un diritto conferito dalla normativa comunitaria, come il diritto ad un contributo finanziario (sentenza 12 ottobre 1999, Conserve Italia/Commissione, citata, punto 103).

- 136 Inoltre, in caso di violazione manifesta delle condizioni finanziarie, qualsiasi altra sanzione diversa dalla soppressione del contributo rischierebbe di costituire un invito alla frode, in quanto i candidati beneficiari sarebbero tentati di gonfiare artificialmente l'importo dell'investimento da essi presentato nella loro domanda di concessione al fine di ottenere un contributo finanziario comunitario più consistente, con l'unico rischio di vedere quest'ultimo ridotto a concorrenza della quota corrispondente alla sopravvalutazione dell'investimento progettato nella decisione di concessione (sentenza *Industrias Pesqueras Campos e a. /Commissione*, citata, punto 163).
- 137 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che la ricorrente ha gravemente violato i suoi obblighi finanziari, imputando al progetto costi relativi a operazioni inesistenti e costi riguardanti attività reali che presentano un collegamento solo parziale con la realizzazione del progetto, come si è già dichiarato. A tale proposito, la Commissione, basandosi sul verbale, ha constatato, nella decisione impugnata, che l'importo totale delle spese legate al progetto effettivamente sostenute dalla ricorrente, alla fine dell'anno 1995, ammontava soltanto a ITL 386 971 677. Risulta così che l'importo delle somme indebitamente dichiarate, vale a dire ITL 822 609 381, rappresentava l'87% dell'importo totale dei primi due anticipi (ITL 940 531 989) versati a tale data. Di conseguenza, la buona fede della ricorrente, sostenuta da quest'ultima, non può essere ammessa.
- 138 D'altronde, l'argomento esposto dalla ricorrente nel corso dell'udienza secondo cui la decisione impugnata violerebbe il principio di proporzionalità, nonché il principio del *ne bis in idem*, in quanto gli stessi fatti avrebbero dato luogo allo stesso titolo ad una sanzione amministrativa nazionale, non è fondato. Infatti, l'ordinanza di ingiunzione del 20 aprile 2001, che imponeva alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria, è successiva alla decisione impugnata. Pertanto, la Commissione — competente ad imporre, a titolo di sanzione amministrativa, la restituzione dell'intero importo del contributo comunitario percepito, come si è già dichiarato — non poteva tener conto di tale sanzione. Pertanto, un'eventuale violazione dei principi del *ne bis in idem* e di proporzionalità può risultare solo da una sanzione nazionale che non tenga conto della sanzione comunitaria.

- 139 Per l'insieme delle ragioni che precedono, i motivi tratti dalla violazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 modificato e del principio di proporzionalità non sono fondati e devono essere respinti, senza che sia necessario accogliere le domande della ricorrente dirette a far disporre perizie contabili e tecniche e ad ottenere che la videocassetta e le diapositive da essa prodotte siano versate agli atti. Infatti, tali domande erano volte, come ha precisato la ricorrente, a permettere di verificare se essa, così come sostiene, aveva integralmente realizzato il progetto in questione. Orbene, è giocoforza constatare che tale questione eccede l'oggetto della presente controversia, in quanto la Commissione si è esclusivamente fondata, nella decisione impugnata, sulla mancata esecuzione da parte della ricorrente dei suoi obblighi finanziari e non ha esaminato l'esecuzione materiale del progetto.
- 140 La domanda principale diretta all'annullamento della decisione impugnata deve, pertanto, essere respinta.

*B — Sulla domanda proposta in via subordinata*

- 141 Le conclusioni dirette alla riduzione dell'ammontare del contributo da restituire sono, in ogni caso, irricevibili in quanto non è compito del Tribunale, nell'ambito di un ricorso d'annullamento, sostituire alla decisione controversa un'altra decisione o procedere ad una riforma della stessa (ordinanza della Corte 11 maggio 2000, causa C-428/98 P, Deutsche Post/IECC e Commissione, Racc. pag. 3061, punto 28).
- 142 Ne consegue che il ricorso dev'essere respinto in toto.

## Sulle spese

- <sup>143</sup> Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e dev'essere pertanto condannata alle spese, in accoglimento delle conclusioni della convenuta.

Per questi motivi,

### IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
  
- 2) La ricorrente sopporterà tutte le spese.

Cooke

García-Valdecasas

Lindh

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 settembre 2002.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.D. Cooke