SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
13 marzo 2003 *

Nella causa T-340/00,

Comunità montana della Valnerina, rappresentata dagli avv.ti E. Cappelli e P. De Caterini, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da

Repubblica italiana, rappresentata dai sigg. U. Leanza e G. Aiello, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

* Lingua processuale: l'italiano.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra C. Cattabriga, in qualità di agente, assistita dall'avv. M. Moretto, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 14 agosto 2000, C (2000) 2388, che sopprime il contributo concesso alla Comunità montana Valnerina (Norcia) con la decisione n. C (93) 3182 della Commissione del 10 novembre 1993, relativa alla concessione di un contributo del FEAOG, sezione Orientamento, a titolo del regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio, nell'ambito del progetto n. 93.IT.06.016 dal titolo: «Progetto pilota e di dimostrazione di filiere silvo-agro-alimentari in zone collinari marginali (Francia, Italia)»,

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

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

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 novembre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Per rafforzare la coesione economica e sociale ai sensi dell'art. 158 CE, 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), ha assegnato ai Fondi strutturali il compito, segnatamente, di promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, nonché di accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e promuovere lo sviluppo delle zone rurali nella prospettiva della riforma della politica agricola comune [art. 1, punti 1 e 5, lett. a) e b)]. Tale regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081 (GU L 193, pag. 5).

2 Nella sua versione iniziale, l'art. 5, n. 2, lett. e), del regolamento n. 2052/88 disponeva che l'intervento finanziario dei Fondi strutturali poteva assumere la forma di sussidi all'assistenza tecnica e agli studi preparatori all'apprestamento degli interventi. Nella sua versione modificata dal regolamento n. 2081/93, il detto articolo dispone che l'intervento finanziario dei Fondi strutturali può assumere la forma di sussidi all'assistenza tecnica, comprendenti anche le misure di preparazione, di valutazione ex ante, di sorveglianza e di valutazione ex post degli interventi e i progetti pilota e di dimostrazione.

3 Il 19 dicembre 1988 il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 4256/88, recante disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione Orientamento (GU L 374, pag. 25). Tale regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2085 (GU L 193, pag. 44).

4 Nella sua versione iniziale, l'art. 8 del regolamento n. 4256/88 enunciava che il contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (in prosieguo: il «FEAOG») alla realizzazione dell'intervento di cui all'art. 5, n. 2, lett. e), del regolamento n. 2052/88 poteva riguardare, in particolare, la realizzazione di progetti pilota relativi alla promozione dello sviluppo delle zone rurali, ivi compresi lo sviluppo e la valorizzazione delle foreste (primo trattino) e la realizzazione di progetti dimostrativi destinati ad illustrare agli agricoltori le possibilità effettive dei sistemi, dei metodi e delle tecniche di produzione corrispondenti agli obiettivi della riforma della politica agricola comune (quarto trattino). Come modificato dal regolamento n. 2085/93, tale articolo stabilisce che, nello svolgimento delle sue missioni, il FEAOG può in particolare finanziare, entro il limite dell'1% della sua dotazione annuale, la realizzazione di progetti pilota riguardanti l'adeguamento delle strutture agrarie e forestali e la promozione dello sviluppo rurale, nonché la realizzazione di progetti dimostrativi, compresi i progetti relativi allo sviluppo e alla valorizzazione delle foreste e quelli relativi alla trasformazione e alla commercializzazione di prodotti agricoli, destinati ad illustrare le possibilità effettive dei sistemi, dei metodi e delle tecniche di produzione e di gestione corrispondenti agli obiettivi della politica agricola comune.

5 Il 19 dicembre 1988 il Consiglio ha del pari adottato il regolamento (CEE) n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento 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). Tale regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20).

6 L'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, prevede, con riferimento alla riduzione, alla sospensione e alla soppressione del contributo, quanto segue:

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

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione.

3. Qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito dev'essere restituita alla Commissione. Le somme non restituite sono aumentate degli interessi di mora, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e in base alle modalità che saranno adottate dalla Commissione secondo le procedure di cui al titolo VIII».

Fatti all'origine della controversia

7 La Comunità montana della Valnerina (in prosieguo: la «ricorrente») è un ente locale territoriale italiano istituito dalla Regione Umbria.

8 Nel giugno 1993 la ricorrente indirizzava alla Commissione una domanda di contributo comunitario per un progetto pilota e di dimostrazione di filiere silvo-agro-alimentari in zone collinari marginali (progetto n. 93.IT.06.016; in prosieguo: il «progetto»).

9 Dal progetto risulta che il suo obiettivo generale era la realizzazione e la dimostrazione pilota di due filiere silvo-agro-alimentari ad opera, l'una, della ricorrente, nella Valnerina e, l'altra, dell'associazione "Route des Senteurs", nella Drôme provençale (Francia; in prosieguo: la "Route des Senteurs"), con lo scopo di introdurre e di sviluppare attività alternative, come l'agriturismo, in parallelo a quelle agricole tradizionali. Il progetto prevedeva, in particolare, la creazione di due centri turistici di promozione e di coordinamento, lo sviluppo dei prodotti alimentari tipici del luogo, ad esempio i tartufi, il farro o le piante aromatiche, una migliore integrazione dei vari produttori attivi nelle regioni interessate, nonché la valorizzazione e il recupero ambientale di tali regioni.

10 Con decisione 10 novembre 1993, C (93) 3182, indirizzata alla ricorrente e alla Route des Senteurs, la Commissione accordava al progetto un contributo del FEAOG, sezione «orientamento» (in prosieguo: la «decisione di concessione»).

11 Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della decisione di concessione, la ricorrente nonché la Route des Senteurs erano le «responsabili» del progetto. L'art. 2 fissava il periodo di realizzazione del progetto a 30 mesi, ossia dal 1° ottobre 1993 al 31 marzo 1996.

12 Ai sensi dell'art. 3, primo comma, della medesima decisione, il costo ammissibile complessivo del progetto ammontava a ECU 1 817 117 e il contributo finanziario massimo della Comunità era fissato in ECU 908 558.

13 L'allegato I della decisione di concessione conteneva una descrizione del progetto. Al suo punto 5 la ricorrente era designata come «beneficiari[a]» del contributo finanziario e la Route des Senteurs come «altr[a] responsabile del progetto». Al punto 8 era esposto un piano finanziario del progetto con una ripartizione dei costi delle sue diverse azioni. Queste ultime e i relativi costi erano illustrati in maniera particolareggiata in quattro parti; la ricorrente e la Route des Senteurs dovevano realizzare, ciascuna, alcune azioni previste in due di tali quattro parti.

14 L'allegato II della decisione di concessione stabiliva le condizioni finanziarie per lo stanziamento del contributo. In particolare, precisava che il beneficiario del finanziamento, se intendeva apportare modifiche sostanziali alle operazioni descritte nell'allegato I, doveva informarne preventivamente la Commissione ed ottenerne il consenso (punto 1). In conformità al punto 2 del detto allegato, la concessione del contributo era subordinata alla realizzazione di tutte le operazioni elencate nell'allegato I della medesima decisione. L'allegato II prevedeva, inoltre, che il contributo finanziario fosse versato direttamente alla ricorrente, in quanto beneficiaria, la quale doveva assumersi l'incarico di effettuare i pagamenti alla Route des Senteurs (punto 4); che la Commissione fosse legittimata, ai fini della verifica delle informazioni finanziarie relative ai vari esborsi, a chiedere di esaminare qualsiasi documento probatorio, in originale o in copia certificata conforme, e a procedere a tale verifica direttamente in loco oppure a richiedere l'invio dei documenti in questione (punto 5); che il beneficiario dovesse tenere a disposizione della Commissione, per cinque anni dalla data dell'ultimo versamento da parte di quest'ultima, tutti gli originali dei documenti comprovanti le spese (punto 6); che la Commissione potesse in ogni momento chiedere al beneficiario l'invio di relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e/o sui risultati tecnici conseguiti (punto 7) e che il beneficiario dovesse tenere a disposizione della Commissione i risultati ottenuti grazie alla realizzazione del progetto, senza che ciò comportasse esborsi supplementari (punto 8). Infine, al punto 10 dell'allegato II, veniva precisato, in sostanza, che, se una delle condizioni elencate in tale allegato non fosse stata osservata o se fossero state intraprese azioni non previste nell'allegato I, la Commissione poteva sospendere, ridurre o annullare il contributo ed esigere la restituzione di quanto pagato, nel qual caso il beneficiario avrebbe avuto la facoltà di inviare preventivamente proprie osservazioni entro un termine impartito dalla Commissione.

15 Il 2 dicembre 1993 la Commissione versava alla ricorrente un primo acconto pari a circa il 40% del contributo comunitario previsto e la ricorrente, a sua volta, trasferiva alla Route des Senteurs le somme corrispondenti ai costi delle azioni del progetto che questa doveva realizzare.

16 Il 27 dicembre 1994 la ricorrente trasmetteva alla Commissione una prima relazione sullo stato di avanzamento del progetto e sulle spese già sostenute per ciascuna delle azioni previste. Allo stesso tempo, essa chiedeva la corresponsione del secondo acconto attestando, in particolare, di essere in possesso delle prove di pagamento corrispondenti alle spese effettuate, da un lato, e che le azioni realizzate erano conformi a quelle descritte nell'allegato I della decisione di concessione, dall'altro.

17 Il 18 agosto 1995 la Commissione versava alla ricorrente un secondo acconto pari a circa il 30 % del contributo comunitario e la ricorrente, a sua volta, trasferiva alla Route des Senteurs la somma corrispondente ai costi delle azioni del progetto che questa doveva realizzare.

18 Nel giugno 1997 la ricorrente trasmetteva alla Commissione la relazione finale sull'esecuzione del progetto. Nel contempo, essa chiedeva il pagamento del saldo del contributo comunitario, rilasciando di nuovo un attestato che, nella sostanza, corrispondeva a quello menzionato sopra, al punto 16.

19 Il 12 agosto 1997 la Commissione comunicava alla ricorrente di aver intrapreso una revisione generale tecnica e contabile di tutti i progetti finanziati ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 4256/88, ivi compreso il progetto di cui trattasi, e la invitava a produrre, in conformità al punto 5 dell'allegato II della decisione di

concessione, un elenco di tutti i documenti probatori relativi alle spese ammissibili sostenute in sede di esecuzione del progetto nonché una copia certificata conforme all'originale di ciascuno di essi.

20 Il 25 agosto 1997 la ricorrente trasmetteva alla Commissione taluni documenti nonché una sintesi della relazione finale sull'esecuzione del progetto.

21 Con lettera 6 marzo 1998 la Commissione informava la ricorrente di voler procedere ad un controllo in loco in merito alla realizzazione del progetto.

22 Tale controllo aveva luogo, presso gli uffici della ricorrente, dal 23 al 25 marzo 1998 e, presso quelli della Route des Senteurs, dal 4 al 6 maggio 1998.

23 Il 6 aprile 1998 la ricorrente trasmetteva alla Commissione taluni documenti che questa aveva richiesto in occasione del sopralluogo.

24 Il 5 novembre 1998 la ricorrente e la Route des Senteurs chiedevano alla Commissione di procedere all'approvazione finale del progetto e di versare il saldo del contributo comunitario.

25 Con lettera 22 marzo 1999 la Commissione informava la ricorrente che, in conformità all'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, aveva proceduto a un esame del contributo finanziario relativo al progetto e che, siccome da tale esame erano emersi elementi che potevano costituire irregolarità,

aveva deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 10 dell'allegato II della decisione di concessione (in prosieguo: la «lettera di avvio del procedimento»). In tale lettera, di cui inviava una copia alla Route des Senteurs, la Commissione precisava quali fossero tali diversi elementi, separatamente, quanto alle attività incombenti alla ricorrente, da un lato, e alla Route des Senteurs, dall'altro.

26 Il 17 maggio 1999 la ricorrente presentava le sue osservazioni in risposta agli addebiti della Commissione e portava all'attenzione di quest'ultima taluni altri documenti (in prosieguo: le «osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento»).

27 Con decisione 14 agosto 2000, indirizzata alla Repubblica italiana nonché alla ricorrente e notificata a quest'ultima il 21 agosto 2000, la Commissione sopprimeva, ex art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato, il contributo finanziario accordato al progetto e chiedeva alla ricorrente la restituzione della totalità degli importi già versati (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

28 Al nono 'considerando' della decisione impugnata la Commissione enumerava undici irregolarità ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato, di cui cinque si riferivano ad azioni realizzate dalla Route des Senteurs e sei ad azioni della ricorrente.

29 Con lettere 14 settembre e 2 ottobre 2000 la ricorrente chiedeva alla Route des Senteurs la restituzione delle somme che le aveva trasferito per la realizzazione del progetto e per le quali questa era responsabile. Contestualmente la ricorrente invitava la Route des Senteurs a trasmetterle elementi idonei ad accertare l'erroneità e l'illegittimità della decisione impugnata al fine di elaborare una linea comune di difesa.

30 Il 20 ottobre 2000 la Route des Senteurs rispondeva in sostanza che, a suo parere, la decisione impugnata era infondata.

Procedimento e conclusioni delle parti

31 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 novembre 2000, la Comunità montana della Valnerina ha proposto il presente ricorso.

32 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 aprile 2001, la Repubblica italiana ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno della ricorrente. Con ordinanza 1° giugno 2001 il presidente della Terza Sezione del Tribunale ne ha autorizzato l'intervento. L'interveniente ha depositato la sua memoria e le altre parti hanno depositato le loro osservazioni al riguardo nei termini impartiti.

33 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'art. 64 del suo regolamento di procedura, ha posto per iscritto taluni quesiti alle parti. Le parti hanno ottemperato a tali richieste.

34 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

35 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

36 La Repubblica italiana sostiene le conclusioni della ricorrente.

In diritto

37 La ricorrente deduce quattro motivi, vertenti: il primo, su una violazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità in quanto la Commissione non ha limitato la sua domanda di restituzione del contributo alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla ricorrente; il secondo, sugli errori commessi dalla Commissione in ordine alle diverse irregolarità nell'esecuzione della parte del progetto di cui era incaricata la ricorrente medesima, nonché sulla violazione degli obblighi di motivazione e dei diritti della difesa; il terzo, su una violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato, avendo la Commissione chiesto la restituzione dell'intero contributo anziché della quota concessa per la realizzazione di azioni da parte della ricorrente; il quarto, su uno sviamento di potere.

1. *Quanto al primo motivo, vertente su una violazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità in quanto la Commissione non ha limitato la sua domanda di restituzione del contributo alla parte del progetto che doveva essere realizzata dalla ricorrente*

Argomenti delle parti

38 La ricorrente fa valere che la decisione impugnata è viziata da una violazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità in quanto la Commissione non ha limitato la sua domanda di restituzione del contributo alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla ricorrente medesima, bensì ha richiesto a quest'ultima la restituzione integrale del contributo.

39 La ricorrente osserva che, pur trattandosi, formalmente, di un unico progetto con un unico finanziamento e pur essendo essa, formalmente, unica beneficiaria del contributo finanziario, nondimeno le azioni previste nell'ambito del progetto dovevano essere realizzate in due parti distinte, ciascuna gestita autonomamente da essa e dalla Route des Senteurs. Inoltre, nella decisione impugnata, la Commissione avrebbe formulato undici censure relative ad irregolarità nella realizzazione del progetto, delle quali cinque si riferivano ad azioni che dovevano essere intraprese dalla Route des Senteurs e sei ad azioni a carico della ricorrente.

40 La Repubblica italiana rileva che, nella valutazione delle irregolarità contestate, la Commissione avrebbe dovuto tener conto delle singole responsabilità delle due responsabili delle azioni previste, essendo tali azioni distinte ed autonome. Di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto adottare una decisione ponderata che non penalizzasse la ricorrente oltre il dovuto accollandole la responsabilità anche delle irregolarità commesse dalla Route des Senteurs.

41 La Repubblica italiana non ritiene convincenti gli argomenti della Commissione relativi all'unicità del progetto e all'indicazione della ricorrente come sola beneficiaria di quest'ultimo; tali argomenti si baserebbero sulla confusione tra gli obblighi di natura amministrativa imposti alla beneficiaria, da un lato, e la responsabilità effettiva delle due partecipanti al progetto per le singole azioni in esso previste, dall'altro. Di conseguenza, secondo la Repubblica italiana, per poter sanzionare la ricorrente con la soppressione integrale del contributo anziché con la sua riduzione, la Commissione avrebbe dovuto dimostrare una violazione degli obblighi amministrativi che incombevano a questa in quanto beneficiaria del contributo.

42 La Repubblica italiana è, inoltre, del parere che l'argomento della Commissione sia basato su una lettura meramente formalistica ed errata della decisione di concessione. Essa ricorda infatti che, all'art. 1, secondo comma, di tale decisione, sia la ricorrente che la Route des Senteurs venivano indicate come «responsabili del progetto». Orbene, se la nozione di «responsabilità» ha un senso, questo potrebbe essere individuato solo nell'imputabilità delle irregolarità contestate ai singoli responsabili delle azioni finanziate nell'ambito del progetto.

43 La Commissione considera che, senza dover accertare se tutte o solo alcune delle irregolarità rilevate fossero imputabili alla ricorrente, essa era in diritto di richiedere a quest'ultima la restituzione della totalità degli importi versati per l'esecuzione del progetto.

44 In primo luogo, la Commissione fa osservare che si trattava di un unico progetto con un unico obiettivo, vale a dire la realizzazione di due filiere silvo-agro-alimentari in due differenti contesti territoriali della Comunità. Essa rileva, infatti, che il progetto è stato approvato con un'unica decisione sulla base di un unico finanziamento ed in favore di un unico beneficiario, cioè la ricorrente.

45 In secondo luogo, la Commissione nota come dalla decisione di concessione risulti che, in quanto beneficiaria del contributo comunitario, soltanto la ricorrente era responsabile dal punto di vista finanziario nei confronti della Comunità.

46 Secondo la Commissione, infatti, già dagli allegati della decisione di concessione emerge che la ricorrente era l'unico operatore responsabile dal punto di vista finanziario nei confronti della Comunità, mentre la Route des Senteurs era semplicemente incaricata dell'esecuzione di una parte del progetto; sia al punto 5 dell'allegato I che al punto 4 dell'allegato II di tale decisione, la ricorrente era indicata come «beneficiari[a]» del contributo, laddove la Route des Senteurs era identificata unicamente quale «altr[a] responsabile del progetto». La Commissione ritiene che, a differenza di quanto sostiene la Repubblica italiana, la nozione di «responsabile del progetto» non vada intesa come imputabilità di eventuali irregolarità nell'esecuzione del progetto alla parte che le ha commesse. Tale interpretazione trascurerebbe non soltanto l'unicità del progetto, ma anche la circostanza che la responsabilità finanziaria di quest'ultimo nei confronti della Comunità grava interamente sul beneficiario, vale a dire, nella fattispecie, sulla ricorrente.

47 La Commissione sottolinea, oltre a ciò, che, in base alla decisione di concessione, solo il beneficiario del contributo può chiedere alla Commissione il pagamento del relativo importo. È poi al beneficiario che spetta trasferire le somme corrispondenti all'altra parte incaricata dell'esecuzione del progetto, come — del resto — è avvenuto nella fattispecie.

48 Secondo la Commissione, inoltre, dal punto 10 dell'allegato II della decisione di concessione risulta parimenti che, in quanto beneficiaria del contributo, la ricorrente era tenuta a rispondere finanziariamente alla Comunità di tutte le eventuali irregolarità rilevate nell'ambito dell'esecuzione del progetto, senza considerare a quale delle parti tali irregolarità fossero imputabili. Infatti, in forza della detta disposizione, solo il beneficiario, e non anche altri responsabili dell'esecuzione del progetto, può presentare alla Commissione osservazioni prima che venga decisa la soppressione del contributo.

49 La Commissione aggiunge che la circostanza secondo cui talune irregolarità constatate nella decisione impugnata fossero imputabili alla Route des Senteurs e non alla ricorrente può rilevare solo nell'ambito dei rapporti fra tali due parti, sicché sarebbe spettato alla ricorrente, in quanto beneficiaria del contributo, tutelarsi adeguatamente nei confronti della sua socia attraverso strumenti privatistici appropriati come le garanzie bancarie.

50 In terzo luogo, la Commissione sostiene che dagli atti risulta che la ricorrente era pienamente consapevole delle sue responsabilità finanziarie verso la Comunità in quanto unica beneficiaria del contributo. La Commissione osserva infatti, da un lato, come la ricorrente abbia formalmente dichiarato, nel chiedere il pagamento del secondo acconto e del saldo del contributo (v. sopra, punti 16 e 18), la fedele corrispondenza dei dati riportati nelle tabelle allegate a tali domande alle spese sostenute non solamente da essa ma anche dalla Route des Senteurs, nonché la conformità delle azioni realizzate a tutte quelle descritte nella decisione di concessione. Dall'altro, la Commissione richiama l'attenzione sul fatto che, in seguito alla notifica della decisione impugnata, la ricorrente ha chiesto alla Route des Senteurs, con lettera 14 settembre 2000, la restituzione della quota degli acconti che le aveva versato per la realizzazione delle azioni a suo carico.

Giudizio del Tribunale

51 Si deve accertare se, nelle particolari circostanze del caso, la Commissione era legittimata a richiedere alla ricorrente la restituzione integrale del contributo per la realizzazione dell'intero progetto o se, al contrario, in conformità dei principi generali del diritto invocati dalla ricorrente, essa doveva comunque limitare la sua domanda di restituzione alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, spettava alla ricorrente realizzare.

52 Occorre preliminarmente constatare che, in caso di concessione di un contributo per un progetto la cui realizzazione compete a più parti, la normativa che si applica non precisa a quale di tali parti la Commissione possa chiedere la restituzione del contributo nell'ipotesi di irregolarità perpetrate da una o più di esse in sede di esecuzione del progetto.

53 Si deve parimenti osservare che, contrariamente a quanto la ricorrente, sostenuta dalla Repubblica italiana, sembra affermare, non si può in generale censurare la Commissione, in una situazione del genere, per il fatto di designare nella decisione di concessione del contributo una delle parti responsabili dell'esecuzione del progetto non solo come sua unica interlocutrice, ma anche come la sola che, in caso di irregolarità commesse da una delle parti interessate, è finanziariamente responsabile verso la Comunità per l'intero progetto. Infatti, anche nell'ipotesi in cui un progetto chiaramente ripartisca l'esecuzione delle diverse azioni previste nel suo ambito tra i singoli interessati, un sistema del genere è giustificato nell'interesse dell'efficacia dell'azione comunitaria, sia sotto il profilo del principio di buona amministrazione che sotto quello dell'obbligo di corretta gestione finanziaria del bilancio comunitario. Un sistema siffatto non può, pertanto, essere considerato di per sé contrario ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

54 Occorre tuttavia considerare che un eventuale obbligo di restituzione di un contributo può avere conseguenze gravi per le parti interessate. Per questo il principio di certezza del diritto esige che la normativa applicabile all'esecuzione del contratto sia sufficientemente chiara e precisa, affinché gli interessati possano conoscere con certezza i loro diritti e i loro obblighi e adottare di conseguenza le loro disposizioni, vale a dire, nella fattispecie, accordarsi prima della concessione del contributo su strumenti di diritto privato adeguati, che permettano a ciascuna di esse di proteggere i propri interessi finanziari.

55 Per quanto attiene al caso di cui trattasi, occorre perciò affermare che la Commissione poteva validamente chiedere alla sola ricorrente la restituzione del

contributo concesso per la realizzazione di azioni da parte sua e da parte della Route des Senteurs, senza violare il principio di proporzionalità, soltanto se i termini della decisione di concessione e dei suoi allegati fossero stati tanto chiari e precisi che la ricorrente, quale operatore prudente e accorto, non poteva ignorare che in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto, imputabili indifferentemente alla Route des Senteurs o a se stessa, essa era l'unica parte finanziariamente responsabile verso la Comunità per la totalità del contributo concesso.

56 Orbene, è giocoforza constatare innanzitutto che la decisione di concessione ed i suoi allegati non prevedono espressamente che, in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto, la ricorrente sia finanziariamente responsabile verso la Comunità per l'intero progetto.

57 In secondo luogo, si deve accertare se, nelle particolari circostanze della fattispecie, la ricorrente, pur in mancanza di una esplicita disposizione in tal senso nella decisione di concessione, fosse tenuta a intendere la portata delle sue responsabilità finanziarie verso la Comunità nel senso illustrato dalla Commissione.

58 La Commissione deduce per prima cosa che nella decisione di concessione e nel suo allegato II la ricorrente era indicata come «beneficiari[a]» del contributo, mentre sia essa che la Route des Senteurs erano ivi qualificate «responsabili del progetto». La Commissione sottolinea che dai punti 1, 4, 6-8 e 10 dell'allegato II della decisione di concessione (v. sopra, punto 14) risulta pure che solo al «beneficiario» la decisione di concessione ha conferito taluni diritti e doveri nei confronti della Comunità.

59 Al riguardo occorre osservare che, ai sensi del punto 1 dell'allegato II della decisione di concessione, in caso di modifiche delle operazioni descritte nell'allegato I, il «beneficiario» è tenuto ad informarne preventivamente la

Commissione e ad ottenerne il consenso. In forza dei punti 6-8 dell'allegato II della detta decisione, il «beneficiario» ha l'obbligo, in sostanza, di adottare le misure necessarie affinché la Commissione possa, ove lo ritenga opportuno, assicurare la buona esecuzione del progetto nonché tenere a disposizione di questa i risultati conseguiti grazie alla realizzazione del progetto. Ebbene, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tali diverse disposizioni non attengono ai rapporti finanziari in quanto tali fra la Comunità e le parti responsabili dell'esecuzione del progetto, ma vertono su varie modalità di esecuzione del progetto. Secondo tali disposizioni la ricorrente può essere qualificata come interlocutrice unica della Commissione per l'esecuzione del progetto.

60 È sicuramente vero, che il punto 4 dell'allegato II della decisione di concessione verte su un aspetto preciso dei rapporti finanziari tra la Comunità e i responsabili dell'esecuzione del progetto. Infatti, in conformità a tale disposizione, il contributo doveva essere versato direttamente alla ricorrente in quanto «ente beneficiario capo-fila» cui incombeva l'obbligo di trasferire alla Route des Senteurs le somme corrispondenti alle azioni a suo carico. Occorre sottolineare, tuttavia, che tale disposizione precisa unicamente secondo quali modalità il contributo concesso dovesse essere versato alle parti, mentre non indica in che modo esso avrebbe dovuto essere restituito alla Commissione in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto.

61 Del pari, al punto 10 dell'allegato II della decisione di concessione era regolato un altro specifico aspetto dei rapporti finanziari tra la Comunità e i responsabili dell'esecuzione del progetto, cioè in sostanza che, prima di ogni sospensione, riduzione o annullamento del contributo, il «beneficiario» del medesimo poteva preventivamente inviare le sue osservazioni entro un termine fissato dalla Commissione relativamente agli addebiti mossi da quest'ultima. Ora, a differenza di quanto sostiene la Commissione, dal fatto che ai sensi di tale disposizione soltanto il «beneficiario» potesse contestare gli addebiti della Commissione non discende necessariamente che, in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto commesse dall'una o dall'altra parte, solo costui dovesse rispondere finanziariamente verso la Comunità per la totalità del contributo concesso.

62 In secondo luogo, relativamente all'argomento della Commissione secondo cui nella fattispecie si trattava di un unico progetto, approvato con un'unica decisione a favore di un unico beneficiario e avente come obiettivo un unico finanziamento, occorre rilevare innanzitutto come la decisione di concessione, sebbene atto giuridico unico, sia stata indirizzata tanto alla ricorrente che alla Route des Senteurs. Tale circostanza è, in linea di principio, di per sé idonea a costituire nessi giuridici diretti tra la Comunità, da un lato, e ciascuno dei destinatari della decisione di concessione, dall'altro.

63 Del resto il progetto, anche se teso ad un unico obiettivo e basato su un unico finanziamento, consisteva nondimeno in diverse azioni che erano chiaramente circoscritte sia dal punto di vista finanziario che da quello degli obiettivi da raggiungere. Orbene, in una situazione del genere occorre prendere atto che, rivolgendo la decisione di concessione oltre che alla ricorrente anche alla Route des Senteurs, la Commissione ha istituito rapporti giuridici diretti con entrambe, per cui la ricorrente poteva, quanto meno ad un primo esame, legittimamente supporre che, in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto commesse da parte della Route des Senteurs, fosse a quest'ultima che la Commissione avrebbe dovuto richiedere la restituzione della quota del contributo corrispondente alle azioni di sua incombenza.

64 In terzo luogo, come la Repubblica italiana ha fatto giustamente valere, la mancanza di chiarezza della decisione di concessione e dei suoi allegati sul tema della responsabilità finanziaria delle parti nei confronti della Comunità in sede di esecuzione del progetto è complicata dall'utilizzazione dei termini «beneficiario» del contributo e «responsabili del progetto»; in forza delle varie disposizioni dell'allegato II della decisione di concessione (v. sopra, punto 14), la Commissione ha attribuito a tali espressioni un significato diverso da quello conferito loro abitualmente. Infatti, considerati i diritti e gli obblighi della ricorrente ai sensi delle suddette diverse disposizioni dell'allegato II della decisione di concessione e in linea con gli obiettivi della Commissione, la ricorrente era, in realtà, l'unica responsabile della buona esecuzione del progetto. Per contro, la Route des Senteurs beneficiava del contributo allo stesso titolo della ricorrente. In

conformità al punto 4 dell'allegato II della decisione di concessione, la Commissione pagava infatti il contributo finanziario sul conto bancario della ricorrente che era poi tenuta a trasferire alla Route des Senteurs le somme corrispondenti alle azioni poste a suo carico. Di conseguenza, anziché chiarire la portata delle responsabilità delle parti interessate, l'utilizzazione di detti sintagmi nella decisione di concessione ha finito con il concorrere a creare dubbi al riguardo.

65 A seguito dell'analisi sopra svolta, occorre considerare che, per quanto riguarda la questione della responsabilità finanziaria delle parti interessate all'esecuzione del progetto, la decisione di concessione non è sufficientemente chiara e precisa per rispondere all'esigenza di certezza del diritto indispensabile per le gravi conseguenze che la restituzione di un contributo comporta a dette parti. Inoltre, le imprecisioni e le apparenti contraddizioni rilevate nel testo della decisione di concessione e dei suoi allegati vanno considerati di tale importanza che l'obiettivo perseguito dalla Commissione, cioè di avere soltanto una parte finanziariamente responsabile della buona esecuzione del progetto, benché sia, in linea di principio, legittimo (v. sopra, al punto 53), non può essere validamente invocato nella fattispecie. Si deve pertanto ritenere che, nella fattispecie, non c'è proporzione tra la realizzazione di detto obiettivo attraverso la decisione impugnata, che richiede alla sola ricorrente la restituzione integrale del contributo, a prescindere da chi fosse il responsabile effettivo e materiale delle irregolarità constatate nell'esecuzione del progetto, e gli inconvenienti arrecati alla ricorrente medesima con la domanda di restituzione della totalità del contributo già concesso. Orbene, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato (v., in particolare, sentenze della Corte 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit Nederland, Racc. pag. 2171, punto 25, e del Tribunale 19 giugno 1997, causa T-260/94, Air Inter/Commissione, Racc. pag. II-997, punto 144).

66 Di conseguenza, richiedendo alla ricorrente la restituzione dell'intero contributo già versato, senza limitare tale domanda alla parte del progetto che doveva essere realizzata da questa, la Commissione ha violato il principio di proporzionalità.

67 Tale conclusione non è inficiata dall'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente sarebbe stata pienamente consapevole delle sue responsabilità finanziarie nei confronti della Comunità in quanto unica «beneficiari[a]» (del contributo). Infatti, come risulta da quanto deciso sopra ai punti 54 e 55, siccome i diritti e i doveri delle parti derivanti dall'attribuzione del contributo sono stabiliti nella pertinente decisione di concessione, la Commissione è tenuta, al più tardi nel momento in cui accorda il contributo, ad informare le parti in modo chiaro e preciso, degli obblighi finanziari che ad esse incombono a tale titolo. In ogni caso, la Commissione non può far valere che la ricorrente ha formalmente affermato, nel chiedere il pagamento del secondo anticipo e del saldo del contributo finanziario (v. sopra, punti 17 e 19), la fedeltà dei dati riportati nelle tabelle allegate a tali domande alle spese sostenute non solo da essa ma anche dalla Route des Senteurs, nonché la corrispondenza delle azioni realizzate a tutte quelle descritte nella decisione di concessione. Infatti tali dichiarazioni, per quanto importanti, non concernevano le relazioni finanziarie tra i responsabili dell'esecuzione del progetto e la Comunità e non escludevano del resto che un'eventuale domanda di restituzione fosse direttamente rivolta alla Route des Senteurs per la parte del progetto di cui essa era incaricata. Parimenti la Commissione non può fondarsi sul fatto che, a seguito della notifica della decisione impugnata, la ricorrente ha reclamato dalla Route des Senteurs la restituzione della quota degli anticipi che le aveva versato per realizzare le iniziative. Infatti, come sottolinea la ricorrente, tale richiesta si può anche spiegare con una naturale attitudine alla prudenza, legittima per tutelare i propri interessi finanziari con tutti i mezzi possibili.

68 Alla luce di quanto esposto sopra, la decisione impugnata dev'essere annullata laddove la Commissione non ha limitato la sua richiesta di restituzione alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla ricorrente.

69 Nell'ambito degli altri motivi dedotti dalla ricorrente occorrerà verificare se la Commissione abbia commesso errori nel constatare le varie irregolarità addebitate alla ricorrente per la parte del progetto a suo carico.

2. *Quanto al secondo motivo, vertente sugli errori commessi dalla Commissione per quanto riguarda le varie irregolarità contestate alla ricorrente, su un difetto di motivazione, nonché su una violazione dei diritti della difesa*

70 Il secondo motivo si articola in tre parti. Nell'ambito della prima, la ricorrente contesta le irregolarità rilevate dalla Commissione nella decisione impugnata. Nell'ambito della seconda parte, essa sostiene che tale decisione è viziata, per quanto riguarda la constatazione delle singole irregolarità, da un difetto di motivazione. Nell'ambito della terza parte, la ricorrente fa valere che la decisione impugnata è stata adottata in violazione dei suoi diritti della difesa. Il Tribunale ritiene opportuno esaminare congiuntamente la prima e la seconda parte di tale motivo.

Quanto alla prima e alla seconda parte del motivo

Sulla realizzazione di un filmato da parte della società «Romana Video»

— Decisione impugnata

71 Il sesto trattino del nono 'considerando' della decisione impugnata recita quanto segue:

«[La ricorrente] ha imputato e ha dichiarato di aver pagato, alla società "Romana Video", un importo di 98 255 000 ITL (50 672 ECU), per la realizzazione di una

videocassetta nell'ambito del progetto. Al momento del controllo (25 e 26 marzo 1998) restavano ancora da pagare 49 000 000 ITL. [La ricorrente] ha dichiarato che tale importo non sarebbe stato pagato perché rappresentava il prezzo di vendita dei diritti sulla videocassetta alla società realizzatrice. [La ricorrente] ha presentato una spesa superiore di 49 000 000 ITL alla spesa effettiva».

— Argomenti delle parti

72 Secondo la ricorrente, tale censura poggia su una valutazione errata dei fatti. Essa mette in evidenza che il suo contratto con la società Romana Video prevedeva che quest'ultima, da un lato, realizzasse per suo conto un filmato sulla regione della Valnerina per una somma pari a circa LIT 98 000 000 e, dall'altro, acquisisse i diritti di commercializzazione su tale filmato per LIT 49 000 000. Questi due profili del contratto avrebbero riguardato rapporti giuridici distinti e solo per un errore della banca il debito e il credito corrispondenti alle due operazioni sarebbero stati oggetto di compensazione, destando così i sospetti degli ispettori della Commissione.

73 La ricorrente non nega di aver tratto un beneficio dalla vendita dei diritti di commercializzazione del filmato alla società Romana Video. Tale circostanza non può, a suo avviso, costituire un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, in quanto né tale regolamento né gli allegati della decisione di concessione vietano al beneficiario del contributo di profittare dei risultati conseguiti grazie a quest'ultimo.

74 Peraltro la ricorrente ritiene che la Commissione, per concludere nel senso di un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/1998, come modificato, avrebbe dovuto dimostrare che la somma di LIT 98 000 000 eccedeva palesemente il valore del servizio fornito dalla società Romana Video.

Ebbene, la ricorrente fa notare non solo che tale prezzo era particolarmente vantaggioso rispetto al prezzo di mercato, ma anche che né esso né i risultati del bando di gara pubblica a seguito del quale la Romana Video aveva prodotto il filmato erano stati contestati dalla Commissione.

75 La Commissione sostiene che, omettendo di detrarre dal prezzo della realizzazione del filmato l'utile tratto dalla vendita dei suoi diritti di commercializzazione nell'ambito della compensazione convenuta con la società Romana Video, la ricorrente ha indebitamente imputato al progetto spese maggiori di quelle in realtà sostenute.

— Giudizio del Tribunale

76 L'art. 3, secondo comma, della decisione di concessione prevede che «[q]ualora 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».

77 Ne discende che il contributo concesso era destinato a finanziare una certa percentuale dei costi effettivamente sostenuti dalle parti interessate per la realizzazione del progetto.

78 È pacifico che, nella fattispecie, la ricorrente ha concluso un contratto con la società Romana Video incaricandola di realizzare un filmato sulla Valnerina in cambio della somma imputata al progetto, cioè LIT 98 000 000. Essa ha pagato tuttavia a tale società solo LIT 49 000 000 giacché, con il medesimo contratto, le ha rivenduto i diritti di commercializzazione del filmato per un ammontare di LIT 49 000 000.

79 Di conseguenza, come la Commissione ha giustamente osservato, per la realizzazione di tale specifica azione del progetto la ricorrente ha sostenuto un costo reale ed effettivo pari soltanto a circa la metà delle spese imputate al progetto. È vero che, come sottolinea la ricorrente, né il regolamento n. 4253/88 né la decisione di concessione vietano esplicitamente al beneficiario del contributo di approfittare dei risultati ottenuti grazie ad esso. Ciononostante, data la simultaneità degli accordi contrattuali e della compensazione posta in atto tra la ricorrente e la società Romana Video in occasione dell'esecuzione del progetto, la Commissione poteva validamente ritenere che, più che aver tratto un vantaggio dal risultato conseguito grazie al contributo, la ricorrente avesse in realtà pagato per la realizzazione di tale azione del progetto solo la somma risultante dalla compensazione.

80 La Commissione ha potuto quindi concludere, senza incorrere in alcun errore, che la ricorrente ha imputato al progetto spese che, in fin dei conti, non ha sostenuto per la sua realizzazione.

81 Orbene, l'imputazione di spese inesistenti dev'essere considerata una violazione grave delle condizioni di concessione del contributo finanziario, quale l'obbligo di lealtà che grava sul beneficiario dello stesso, e può di conseguenza essere definita un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato.

82 Peraltro, per quanto riguarda la motivazione di tale punto della decisione impugnata (v., al riguardo, sentenza del Tribunale 7 novembre 2002, cause riunite T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Vela e Tecnagrind/Commissione, Racc. pag. II-4547, punti 168-170), occorre constatare che al nono 'considerando' della decisione impugnata la Commissione ha indicato che, a causa della compensazione posta in atto con la società Romana Video, la ricorrente ha dichiarato una spesa superiore a quella effettivamente sostenuta. Ne

discende che la Commissione ha evidenziato in modo chiaro e inequivocabile l'iter logico seguito, sì da permettere alla ricorrente di conoscere le motivazioni del provvedimento adottato, e di difendere all'occorrenza i suoi diritti, e al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato giurisdizionale. Sotto tale profilo essa non ha dunque violato l'obbligo di motivazione.

83 Le censure relative alla realizzazione di un filmato da parte della società Romana Video, vertenti sull'errore di valutazione e sulla violazione dell'obbligo di motivazione, devono essere perciò respinte.

Quanto alle spese di personale

— Decisione impugnata

84 Il settimo trattino del nono 'considerando' della decisione impugnata così dispone:

«[La ricorrente] ha imputato al progetto un importo di 202 540 668 ITL (104 455 ECU) che rappresenta il costo relativo al lavoro di cinque persone per la parte del progetto "informazione turistica". Per tale spesa [la ricorrente] non ha presentato alcun documento giustificativo (contratti di lavoro, descrizione dettagliata delle attività svolte)».

85 Inoltre, il nono trattino del medesimo 'considerando' recita quanto segue:

«[La ricorrente] ha dichiarato un importo di 152 340 512 ITL (78 566 ECU) per spese di personale connesse alle attività diverse dall'informazione turistica. [La ricorrente] non ha presentato documenti atti a dimostrare la realtà delle prestazioni e il loro legame diretto con il progetto».

— Argomenti delle parti

86 La ricorrente ritiene di aver adeguatamente dimostrato la realtà delle spese di personale imputate al progetto. Nel formulare le sue osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento, essa fa valere di aver fornito alla Commissione una tabella nominativa di tutti i dipendenti che sono stati direttamente impegnati sia nella parte «informazione turistica» sia nelle «attività diverse», con l'indicazione, per ciascuno di essi, del periodo di impiego e degli oneri sostenuti a tale titolo dalla ricorrente, il tutto accompagnato da copie delle buste paga. Del pari, essa afferma di aver prodotto al momento del sopralluogo due decisioni datate 17 novembre 1995, con le quali ha assegnato ai detti dipendenti le mansioni relative al progetto, nonché due note del 29 marzo 1996 recanti una stima del costo del personale per tali due azioni del progetto.

87 La ricorrente sostiene che, in qualità di ente pubblico, essa non dispone di contratti di lavoro individuali per i propri dipendenti. La circostanza che tali persone fossero effettivamente alle sue dipendenze non può essere provata che da un'autocertificazione dello stesso ente. Infine, il fatto, non contestato dalla Commissione, che le azioni previste nel progetto a suo carico sono state effettivamente adottate sarebbe sufficiente a dimostrare che le persone impiegate hanno realmente fornito i servizi dichiarati.

88 La Commissione fa valere che, sebbene nella sua lettera di avvio del procedimento essa avesse già rilevato l'insufficienza dei giustificativi prodotti dalla ricorrente, quest'ultima non ha presentato documenti idonei a provare che le spese per il personale imputate al progetto si riferissero direttamente alla sua esecuzione e fossero congrue.

— Giudizio del Tribunale

89 Si deve constatare che, al punto 3 dell'allegato II della decisione di concessione, la Commissione ha precisato che «[g]li oneri per il personale (...) devono rapportarsi direttamente all'esecuzione dell'azione ed essere congrui a detta esecuzione».

90 Occorre pertanto verificare se la Commissione abbia commesso un errore nel ritenere, nella decisione impugnata, che la ricorrente non le avesse fornito documenti comprovanti che le spese per il personale imputate al progetto fossero in rapporto diretto con l'esecuzione di quest'ultimo e fossero congrue.

91 Al riguardo è giocoforza constatare innanzitutto come le tabelle che la ricorrente ha fornito alla Commissione indicassero unicamente i nomi degli interessati, una stima del tempo da essi dedicato al progetto, le loro retribuzioni, nonché i relativi costi per l'esecuzione del progetto. Al contrario, le dette tabelle non contenevano descrizioni particolareggiate delle attività delle singole persone che dessero

garanzie alla Commissione che il lavoro da loro svolto si riferisse direttamente al progetto, né tanto meno che fosse adeguato.

92 Inoltre, le decisioni 17 novembre 1995 e le note 29 marzo 1996, che la ricorrente afferma di aver trasmesso alla Commissione, ma che quest'ultima nega di aver ricevuto, in ogni caso non contengono informazioni attestanti che le spese per il personale si riferivano direttamente al progetto ed erano congrue. La medesima conclusione s'impone a proposito delle buste paga, che permettono solo di provare che gli interessati hanno lavorato per la ricorrente nel periodo in questione, mentre non indicano evidentemente alcunché quanto alle attività svolte.

93 Peraltro, in merito all'argomento della ricorrente vertente sul fatto che ad essa, quale ente pubblico, la Commissione non poteva validamente chiedere di produrre i contratti di lavoro, occorre notare che per la Commissione la produzione di tali contratti non era l'unico mezzo di prova possibile. Alla luce di tali circostanze va sottolineato che, conformemente al punto 3 dell'allegato II della decisione di concessione, la ricorrente doveva sapere di essere tenuta a presentare alla Commissione documenti idonei a dimostrare, in qualsivoglia maniera, il rapporto diretto tra le spese per il personale imputate al progetto e l'esecuzione delle varie azioni previste nel suo ambito, nonché la congruità dell'ammontare di dette spese. Ora, come la Commissione ha giustamente osservato, nella lettera di avvio del procedimento essa aveva già informato la ricorrente del fatto che i documenti prodotti non provavano la realtà delle spese, né il loro nesso diretto con il progetto. Ciò malgrado, nelle sue osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento la ricorrente si è in sostanza limitata a produrre nuovamente informazioni che essa aveva già presentato alla Commissione, aggiungendo che le sembrava inutile e superfluo specificare nei particolari le attività del proprio personale in quanto queste ultime già erano sufficientemente ricavabili dalla realizzazione degli obiettivi prefissati.

94 Riguardo all'affermazione della ricorrente che, in fondo, la realtà delle spese per il personale sarebbe dimostrata dalla circostanza che il progetto è stato realmente svolto, occorre ricordare che l'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, si riferisce espressamente ad irregolarità relative alle condizioni di attuazione dell'azione finanziata, dunque anche ad irregolarità riguardanti la sua gestione. Ne consegue che non si può sostenere che le sanzioni previste da tale disposizione si applichino soltanto nel caso in cui l'azione finanziata non sia stata realizzata in tutto o in parte. Non è sufficiente, invero, che la ricorrente dimostri la corretta esecuzione materiale del progetto come approvato dalla Commissione nella decisione di concessione. Essa deve poter anche provare che ciascun elemento del contributo comunitario corrisponda ad una prestazione effettiva indispensabile per la realizzazione del progetto (v., in tal senso, sentenza Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punto 201). Inoltre, dal punto 7 dell'allegato II della decisione di concessione risulta che la Commissione può esigere in qualsiasi momento dal beneficiario la presentazione di informazioni sullo stato d'avanzamento delle operazioni indicate all'allegato I di tale decisione e sui risultati tecnici ottenuti. Tali indicazioni fanno emergere che il beneficiario di un contributo comunitario al quale è stato imposto, come nella fattispecie, un obbligo di cofinanziamento del progetto sovvenzionato deve soddisfare tale obbligo secondo il ritmo di avanzamento della realizzazione materiale del progetto, come previsto per il finanziamento comunitario (sentenza Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punto 249).

95 Alla luce di tali circostanze la Commissione non è incorsa in errore concludendo che la ricorrente non le ha presentato documenti giustificativi idonei a provare che le spese per il personale imputate al progetto fossero in rapporto diretto con l'esecuzione di quest'ultimo e fossero congrue.

96 Orbene, occorre ricordare che il sistema di finanziamenti elaborato dalla normativa comunitaria si basa in particolare sull'adempimento da parte del beneficiario di una serie di obblighi che gli danno il diritto di percepire il contributo finanziario previsto. Se il beneficiario non adempie a tutti questi obblighi, l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato, permette alla Commissione di riconsiderare la portata degli obblighi da essa assunti ai sensi

della decisione di concessione del detto contributo (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93 e da T-231/94 a T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247, punto 161, e 12 ottobre 1999, causa T-216/96, Conserve Italia/Commissione, Racc. pag. II-3139, punti 71 e 90-94).

97 Parimenti, i richiedenti e i beneficiari di contributi comunitari sono tenuti ad assicurarsi che le informazioni da essi fornite alla Commissione siano sufficientemente precise; ove così non fosse, il sistema di controlli e di prove adottato per verificare l'adempimento delle condizioni per la concessione del contributo non potrebbe funzionare efficacemente. Infatti, in mancanza di informazioni sufficientemente precise, potrebbero essere oggetto di contributo progetti che non soddisfano le condizioni prescritte. Ne consegue che l'obbligo di informazione e di correttezza che incombe ai richiedenti e ai beneficiari di contributi finanziari inerisce al sistema dei contributi FEAOG ed è essenziale per il suo buon funzionamento. Una violazione di tali obblighi dev'essere pertanto considerata un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato (v., in tal senso, sentenze Conserve Italia/Commissione, cit., punto 71, e Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punto 322).

98 Infine, con riferimento alla motivazione di tale parte della decisione impugnata, occorre constatare che la Commissione ha mostrato, in modo certamente succinto, ma ciò nondimeno sufficientemente chiaro e inequivocabile, come, a suo avviso, i documenti prodotti dalla ricorrente nel corso del procedimento amministrativo non bastassero a provare che le spese per il personale imputate al progetto fossero in rapporto diretto con l'esecuzione di quest'ultimo e fossero congrue. Ne discende che la decisione impugnata è adeguatamente motivata anche su tale punto.

99 Conseguentemente, le censure relative alle spese di personale, vertenti sull'errore di valutazione e sulla violazione dell'obbligo di motivazione, devono essere respinte.

Quanto alle spese generali

— Decisione impugnata

100 Il decimo trattino del nono 'considerando' della decisione impugnata recita quanto segue:

«[La ricorrente] ha imputato al progetto un importo di 31 500 000 ITL (26 302 ECU) per spese generali (affitto di due uffici, riscaldamento, elettricità, acqua e pulizia). Tale imputazione non è corroborata da alcun documento giustificativo».

— Argomenti delle parti

101 La ricorrente fa notare di aver indicato, nelle sue osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento, che, per la realizzazione del progetto, presso la sua sede erano stati riservati ed arredati due locali. Essa spiega di aver imputato al progetto una parte delle spese generali proporzionata all'importanza di quest'ultimo rispetto alle sue altre attività, vale a dire il 28% del canone di locazione per l'intero immobile che essa occupava, nonché le spese d'acqua, di elettricità, di pulizia e di riscaldamento.

102 Orbene, documenti giustificativi attinenti a tutte queste spese sarebbero stati messi a disposizione dei due ispettori della Commissione, i quali non avrebbero espresso alcuna riserva quanto al loro valore probatorio e all'esattezza del calcolo effettuato dalla ricorrente.

103 La ricorrente contesta l'affermazione secondo cui si trattava di spese che essa doveva sostenere in ogni caso e che, pertanto, non potevano essere imputate al progetto. A suo avviso infatti, da un lato, se essa non avesse accolto i servizi responsabili dell'esecuzione del progetto nei suoi locali, questi ultimi avrebbero dovuto trovare una collocazione altrove, il che avrebbe comportato costi supplementari. Dall'altro, essa avrebbe potuto adibire tali locali ad altri scopi e ricavarne utili.

104 La Commissione fa valere, in sostanza, che tali spese non potevano essere imputate al progetto, dato che non avevano alcun collegamento diretto con quest'ultimo e che la ricorrente non le aveva presentato alcun documento che permettesse di infirmare tale conclusione.

— Giudizio del Tribunale

105 Risulta dagli atti, in particolare dalla lettera di avvio del procedimento, che l'irregolarità constatata dalla Commissione relativa alle spese generali riguardava solo una parte delle spese che la ricorrente aveva imputato al progetto a tale titolo. Si trattava, per l'esattezza, delle spese relative all'utilizzazione, ai fini del progetto, di locali che la ricorrente aveva già occupato prima della concessione del contributo.

106 Al riguardo occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della decisione di concessione, il contributo accordato era destinato a finanziare unicamente una certa percentuale dei costi realmente sostenuti dalle parti interessate per la realizzazione del progetto (v. sopra, punto 77). Di conseguenza, per evitare raggiri, la Commissione poteva legittimamente ritenere che spese generali quali quelle imputate nella fattispecie dalla ricorrente non fossero realmente connesse alla realizzazione del progetto, bensì rappresentassero costi che il beneficiario doveva comunque sostenere a motivo della sua attività abituale, a prescindere dalla realizzazione del progetto.

107 Orbene, in una situazione siffatta, si deve concludere per le stesse ragioni enunciate sopra, al punto 81, che la Commissione non è incorsa in errore nel considerare che l'imputazione di tali spese costituisse un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato.

108 Con riferimento alla motivazione della decisione impugnata su tale punto, occorre ricordare che la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento della rispondenza della motivazione di un atto ai requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63, e sentenza Vela e Tecnagrind, cit., punto 170).

109 Sebbene, contrariamente a quanto sembra emergere, prima facie, dalla decisione impugnata (v. sopra, punto 100), essa abbia esibito alla Commissione documenti giustificativi comprovanti la natura e la realtà delle prestazioni effettuate, la ricorrente, in base alla motivazione fornita nella lettera di avvio del procedimento, era tuttavia a conoscenza delle ragioni per le quali la Commissione riteneva che tali specifiche spese non potessero validamente essere imputate al progetto. Infatti, in tale lettera la Commissione ha sottolineato come i detti costi avessero un «carattere permanente» e mancassero perciò di un «legame diretto con il progetto». Occorre pertanto considerare che la decisione impugnata è, sul punto, sufficientemente motivata.

110 Ne consegue che le censure relative alle spese generali, vertenti sull'errore di valutazione e sulla violazione dell'obbligo di motivazione, devono essere respinte.

Quanto alle spese di consulenza

— Decisione impugnata

111 All'ottavo trattino del nono 'considerando' della decisione impugnata, la Commissione ha notato quanto segue:

«È stato imputato al progetto un importo di 85 000 000 ITL (43 837 ECU) per spese di consulenza della Mauro Brozzi Associati S.A.S. Tale spesa non è corroborata da documenti giustificativi che permettano di accertare la realtà e la natura esatta delle prestazioni fornite».

— Argomenti delle parti

112 La ricorrente presenta al Tribunale un contratto da essa sottoscritto il 21 dicembre 1992 con lo studio legale Mauro Brozzi Associati S.A.S. (in prosieguo: lo «studio Brozzi»). Essa sottolinea che tale contratto prevedeva cinque punti specifici, cioè: 1) la descrizione dello stato socio-economico delle aree interessate all'intervento; 2) l'individuazione dei soggetti partecipanti all'iniziativa; 3) la redazione del progetto e la verifica della sua approvazione; 4) l'esame tecnico-amministrativo del rendiconto finale del progetto, e 5) il collegamento con i privati coinvolti nel progetto al fine di cogliere l'obiettivo della migliore commercializzazione del prodotto. Per tali prestazioni lo studio Brozzi avrebbe ricevuto una somma pari al 50% delle spese ammesse alla voce «personale di segreteria e direzione» del piano finanziario del progetto.

113 Secondo la ricorrente, la realtà delle spese relative ai primi quattro punti di tale contratto sarebbe evidente e, in ogni caso, provata dai documenti da essa conservati e debitamente visionati dai due ispettori della Commissione. Quanto al quinto punto, essa ritiene che tali spese siano ampiamente dimostrate da documenti in suo possesso — relazioni, lettere, verbali di riunioni, missioni ed incontri —, che gli ispettori della Commissione hanno esaminato durante il loro sopralluogo.

114 Secondo la Commissione, invece, la ricorrente non ha prodotto documenti che provino la realtà e la natura esatta delle prestazioni effettivamente fornite. Comunque, a suo avviso, le spese relative ai quattro primi punti del contratto concluso con lo studio Brozzi non potevano beneficiare del contributo.

— Giudizio del Tribunale

115 La Commissione addebita alla ricorrente di non averle presentato documenti giustificativi che permettessero di provare non solo il vincolo contrattuale con lo studio Brozzi, risultante dal contratto stipulato con quest'ultimo, ma anche la realtà e la natura esatta delle varie prestazioni effettivamente fornite da tale studio nell'ambito dell'esecuzione del progetto.

116 Al riguardo occorre osservare che, a fronte della lettera di avvio del procedimento in cui la Commissione aveva già, inter alia, sollevato tale censura, la ricorrente si è limitata a descrivere in breve le varie prestazioni che lo studio Brozzi doveva

fornire in forza del citato contratto. Al contrario, nonostante l'esplicita richiesta della Commissione in tal senso, essa non ha allegato a tali osservazioni alcun documento giustificativo. Dinanzi al Tribunale essa ha solo affermato di aver esibito i detti documenti agli ispettori della Commissione in occasione della verifica in loco, senza tuttavia corroborare l'osservazione con documenti probatori.

117 In una situazione siffatta si deve concludere che la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione sia incorsa in errore nel considerare le spese di consulenza come non comprovate da documenti giustificativi che permettessero di dimostrare la realtà e la natura esatta delle prestazioni fornite. Orbene, come risulta dal punto 5 dell'allegato II della decisione di concessione, la ricorrente aveva obblighi di informazione e di lealtà nei confronti della Comunità. Una violazione di tali obblighi deve essere considerata un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato.

118 Si deve osservare, infine, che la decisione impugnata è adeguatamente motivata su tale punto. Infatti, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, al nono 'considerando' della decisione impugnata la Commissione non ha affermato che la ricorrente non aveva prodotto documenti attinenti alle spese di consulenza, ma ha precisato le ragioni dell'adozione del suo provvedimento, ossia che i documenti presentati dalla ricorrente non bastavano a provare la realtà e la natura esatta delle prestazioni fornite.

119 Di conseguenza, senza dover verificare se le spese previste nell'ambito dei cinque punti del contratto concluso con lo studio Brozzi potessero essere ammesse al contributo, si deve concludere che le censure relative alle spese di consulenza, vertenti sull'errore di valutazione e sulla violazione dell'obbligo di motivazione, devono essere respinte.

Quanto al sistema di irrigazione

— Decisione impugnata

120 All'undicesimo trattino del nono 'considerando' della decisione impugnata, la Commissione ha notato quanto segue:

«Nell'ambito dell'azione "coltura della spelta e dei tartufi" la decisione prevedeva la realizzazione di investimenti per il miglioramento dei sistemi di irrigazione per la coltura dei tartufi, per un importo di 41 258 ECU. Tali investimenti non sono stati realizzati e alla Commissione non è stata fornita alcuna spiegazione al riguardo».

— Argomenti delle parti

121 La ricorrente rileva che la decisione di concessione prevedeva che essa approntasse «sistemi di irrigazione di riserva». Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tale espressione non avrebbe indicato la costruzione di un impianto di irrigazione fisso, bensì di un impianto di soccorso per i periodi di siccità, da effettuare mediante botti mobili trainate da un trattore. La ricorrente si basa al riguardo su una perizia tecnica giurata del 27 ottobre 2000, dalla quale si evince, da un lato, che l'espressione «sistemi di irrigazione di riserva», che ricorre nell'ambito di tale specifico progetto, doveva essere intesa nell'accezione indicata dalla ricorrente e, dall'altro, che le spese esposte da quest'ultima erano congrue, tenuto conto dei prezzi normalmente praticati per gli interventi nell'ambito del FEAOG.

122 La ricorrente respinge, inoltre, l'argomento della Commissione secondo cui essa, in ogni caso, non avrebbe provato la realtà delle spese per l'irrigazione mobile. Essa si riferisce a tal proposito ad un contratto che avrebbe concluso con un'impresa per la realizzazione di colture arboree in cui sarebbero state minutamente elencate le operazioni da compiere, ivi comprese quelle di irrigazione. La Comunità montana della Valnerina fa peraltro valere che nei verbali ispettivi dei tecnici si dava atto della puntuale osservanza di tutte le prescrizioni, come constatato in loco dagli ispettori della Commissione. Inoltre, secondo la ricorrente, il fatto che le coltivazioni siano andate a buon fine dimostra che l'irrigazione è stata effettivamente praticata.

123 La Commissione sostiene di aver accertato, in occasione dei sopralluoghi, che la ricorrente non ha realizzato gli investimenti previsti dal progetto per quanto riguarda i «sistemi di irrigazione di riserva». A suo parere, questi investimenti potevano essere validamente realizzati solo installando sistemi di irrigazione fissi e non mediante un sistema di «annaffiatura» costituito da «botti trainate da un trattore». Essa sottolinea, inoltre, che, quand'anche l'espressione «sistemi di irrigazione di riserva» vada interpretata come propone la ricorrente, quest'ultima non ha mai fornito, durante il procedimento amministrativo, il benché minimo elemento di prova, ad esempio fatture relative all'acquisto di botti mobili o all'utilizzo di un trattore.

124 Secondo la Commissione, la ricorrente non poteva validamente invocare al riguardo un contratto stipulato con un'impresa per la realizzazione di colture arboree, al quale allude nelle sue osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento. Tale riferimento sarebbe stato, infatti, troppo generico per permettere agli ispettori della Commissione di individuare di quale contratto si trattasse. Inoltre la Commissione rileva che, durante i sopralluoghi, gli ispettori hanno constatato che l'irrigazione non è stata praticata, visto che una grande quantità di piantine era morta.

— Giudizio del Tribunale

125 Innanzitutto si deve osservare che, benché la decisione di concessione preveda il finanziamento di un «sistema di irrigazione di riserva» (altresì detto «irrigazione di sicurezza»), né la domanda che la ricorrente ha presentato alla Commissione né la decisione di concessione hanno precisato quale sistema di irrigazione dovesse essere realizzato nell'ambito del progetto.

126 Dalle risposte della ricorrente ad un quesito scritto del Tribunale risulta, poi, che durante la verifica in loco gli ispettori della Commissione avevano indicato che l'annaffiatura delle piante mediante botti mobili trainate da un trattore non poteva essere considerata un «sistema di irrigazione di riserva» e che, mancando un sistema di irrigazione fisso, occorreva concludere che, sotto tale profilo, il progetto non era stato eseguito nei modi previsti. Nella lettera di avvio del procedimento la Commissione ha affermato che gli investimenti concernenti il miglioramento del sistema di irrigazione «[non erano] stati realizzati» ed ha invitato la ricorrente a dimostrare il contrario.

127 Nelle sue osservazioni sulla lettera di avvio del procedimento la ricorrente ha ribadito la spiegazione che aveva già fornito agli ispettori della Commissione, cioè che, a suo parere, «[l'irrigazione di soccorso] (...) non era prevista progettualmente come realizzazione di un impianto fisso di irrigazione ma come irrigazione di soccorso fatta con mezzi mobili (autobotti)». La ricorrente non contesta che, oltre a tale chiarimento circa la sua interpretazione dei termini del progetto relativi al sistema di irrigazione, essa non ha presentato alla Commissione documenti giustificativi, per esempio fatture relative all'acquisto delle autobotti o all'utilizzo di un trattore, che permettessero, da un lato, di fugare i dubbi espressi dalla Commissione con riferimento alle modalità di realizzazione del sistema di irrigazione e, dall'altro, di dimostrare che tale sistema, così come essa stessa lo intendeva, era stato effettivamente installato.

128 Inoltre, dinanzi al Tribunale la ricorrente non ha neppure tentato di dimostrare che il contratto cui essa si riferiva in tale contesto, senza produrlo in giudizio, permettesse di provare la realizzazione effettiva di tale sistema di irrigazione.

129 Alla luce di tali circostanze, senza dover statuire sulla questione se l'annaffiatura di piante per mezzo di autobotti trainate da un trattore possa essere considerata un «sistema di irrigazione di riserva» ai sensi della decisione di concessione, si deve concludere che la Commissione non è incorsa in errore nel ritenere che la ricorrente non avesse dimostrato che gli investimenti previsti in merito al sistema di irrigazione fossero stati effettivamente realizzati.

130 Ebbene, l'imputazione di spese non corroborate da documenti o da altri mezzi di prova dev'essere ritenuta una violazione grave delle condizioni di concessione del contributo finanziario, nonché dell'obbligo di lealtà che incombe al suo beneficiario e può, di conseguenza, essere considerata un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato.

131 Per quanto riguarda l'osservanza dell'obbligo di motivazione, occorre notare che, anche se è vero che né nella lettera di avvio del procedimento né nella decisione impugnata la Commissione ha esplicitamente indicato le ragioni per le quali essa riteneva che il sistema di irrigazione asseritamente installato dalla ricorrente non corrispondesse a quello previsto nel progetto, nondimeno la ricorrente, come già si è osservato sopra, al punto 126, ha confermato che tale addebito le era stato espressamente mosso dagli ispettori della Commissione. Ciò è peraltro corroborato dal fatto che, dal momento del deposito del suo ricorso, la Comunità montana della Valnerina ha non solo addotto argomenti relativi all'asserita erroneità dell'interpretazione terminologica della decisione di concessione difesa dalla Commissione, ma ha altresì prodotto una perizia a sostegno della propria tesi. Di conseguenza, tale punto della decisione impugnata, tenuto conto del contesto in cui quest'ultima si inserisce, è da ritenere adeguatamente motivato.

132 Ne discende che le censure relative al sistema di irrigazione, vertenti sull'errore di valutazione e sulla violazione dell'obbligo di motivazione, devono essere respinte.

Conclusione

133 A seguito dell'analisi sopra svolta, la prima e la seconda parte del secondo motivo devono essere respinte.

Sulla terza parte del motivo

134 La ricorrente fa valere che la Commissione non ha stilato un verbale delle attività e dei colloqui dei suoi ispettori e, in particolare, non ha compilato un elenco dei documenti fotocopiati in tali occasioni, così da renderle impossibile replicare alle sue accuse di non aver prodotto questo o quel documento nel corso del procedimento amministrativo.

135 La Commissione ribatte di aver stilato un verbale delle attività e dei colloqui dei suoi ispettori, nonché un elenco dei documenti fotocopiati, ma che tali documenti erano destinati solo ad un uso interno. In ogni caso, essa ritiene che la mancata comunicazione di tali documenti alla ricorrente non potesse pregiudicare quest'ultima, dal momento che nella lettera di avvio del procedimento la Comunità montana della Valnerina veniva informata di tutti gli addebiti a suo carico e poteva così produrre qualsiasi documento e far valere qualsiasi argomento idoneo a dimostrare che essa aveva rispettato gli obblighi che le incombevano ai sensi della decisione di concessione.

136 Il Tribunale ricorda che 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 (sentenze della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21, e del Tribunale 26 settembre 2002, causa T-199/99, Sgaravatti Mediterranea/Commissione, Racc. pag. II-3731, punto 55).

137 Nella fattispecie, con lettera 12 agosto 1997 la Commissione ha annunciato alla ricorrente di essere in procinto di intraprendere una verifica sull'esecuzione del progetto. Inoltre, con la lettera di avvio del procedimento la Commissione ha indicato tutti gli addebiti che muoveva a suo carico e le ha chiesto, in sostanza, di presentarle tutti i giustificativi relativi alle spese imputate al progetto. A seguito di tale domanda, a tre riprese, cioè con le lettere 25 agosto 1997, 6 aprile 1998 e 17 maggio 1999, la ricorrente ha presentato alla Commissione alcuni documenti, nonché le proprie osservazioni al riguardo. Inoltre, con lettera 6 marzo 1998 la Commissione ha precisato le date del sopralluogo ed ha chiesto alla ricorrente di tenere a disposizione degli ispettori tutta la contabilità ed i documenti amministrativi e finanziari concernenti il progetto.

138 Alla luce di tali circostanze si deve concludere che la Commissione ha permesso adeguatamente alla ricorrente di dimostrare la corretta esecuzione delle azioni del progetto a suo carico producendo i giustificativi che essa, conformemente alla decisione di concessione, era tenuta a mettere a disposizione della Commissione.

139 Di conseguenza, la terza parte del secondo motivo dev'essere respinta ed il secondo motivo dev'essere integralmente rigettato.

3. Quanto al terzo motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato

140 La ricorrente ritiene la decisione impugnata viziata da una violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato, in quanto le diverse irregolarità rilevate non bastano a giustificare una sanzione così grave quale la soppressione integrale del contributo che le era stato concesso affinché realizzasse le azioni del progetto. La ricorrente sottolinea che tutte le azioni del progetto sono state eseguite, sicché lo scopo del contributo finanziario è stato raggiunto. Orbene, in tali circostanze, non ricorrevano i requisiti d'applicazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, come modificato.

141 Secondo la Commissione, i fatti contestati alla ricorrente integrano «irregolarità o modifiche importanti» ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, rispetto ai quali qualsiasi provvedimento diverso dalla soppressione rischiava di costituire un incoraggiamento alla frode.

142 Il Tribunale ricorda che il principio di proporzionalità richiede, come risulta da una giurisprudenza costante, che gli atti delle istituzioni comunitarie non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato (v. sopra, punto 65).

143 Dalla giurisprudenza risulta altresì che 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 a un aiuto (sentenza della Corte 12 ottobre 1995, causa C-104/94, Cereol Italia, Racc. pag. I-2983, punto 24, e la giurisprudenza ivi citata).

144 Per quanto riguarda la presente causa, occorre sottolineare che il regolamento n. 2052/88 ed i regolamenti n. 4253/88 e n. 4256/88, recanti applicazione di quest'ultimo, hanno l'obiettivo di promuovere, mediante il FEAOG, nell'ambito del sostegno alla coesione economica e sociale e nella prospettiva della riforma della politica agricola comune, l'adeguamento delle strutture agrarie e lo sviluppo delle zone rurali. In tale contesto, il legislatore, come risulta dal ventesimo 'considerando' del regolamento n. 4253/88 e dall'art. 23 dello stesso regolamento, ha inteso instaurare una procedura di controllo efficace per garantire il rispetto, da parte dei beneficiari, delle condizioni fissate al momento della concessione del contributo FEAOG, al fine di realizzare in modo corretto gli obiettivi sopra menzionati.

145 Si deve altresì rammentare che, nella sua sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, cit., il Tribunale ha dichiarato che, tenuto conto della natura stessa dei contributi accordati dalla Comunità, l'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie indicate nella decisione di concessione, così come l'obbligo di esecuzione materiale del progetto di cui trattasi, costituisce uno degli impegni essenziali da parte del beneficiario e, pertanto, condiziona l'assegnazione del contributo comunitario (punto 160).

146 Infine, come già sottolineato (v. sopra, punto 97), la comunicazione da parte dei richiedenti e dei beneficiari di contributi comunitari di informazioni sufficientemente precise è indispensabile per il buon funzionamento del sistema di controllo e di prove instaurato per verificare l'adempimento delle condizioni di concessione.

147 Ora, nella fattispecie, dall'analisi esposta nell'ambito dell'esame del secondo motivo risulta che la ricorrente ha commesso irregolarità ai fini del cofinanzia-

mento del progetto ed ha imputato a quest'ultimo spese non giustificate. Siffatti comportamenti costituiscono violazioni gravi di obblighi fondamentali dei beneficiari che possono giustificare la soppressione dei contributi di cui trattasi.

148 Quanto all'argomento vertente sul fatto che tutte le azioni del progetto sarebbero state realizzate, occorre ricordare che non si può sostenere, come fa in sostanza la ricorrente, che le sanzioni previste dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, si applichino unicamente nel caso in cui l'azione finanziata non sia stata realizzata in tutto o in parte (v. sopra, punto 94).

149 In presenza di siffatte violazioni, la Commissione ha potuto ragionevolmente ritenere che qualsiasi sanzione diversa dalla soppressione totale del contributo e dalla ripetizione delle somme versate dal FEAOG rischiasse di costituire un invito alla frode, in quanto i candidati beneficiari sarebbero tentati di gonfiare artificiosamente l'importo delle spese imputate al progetto per sfuggire al loro obbligo di cofinanziamento ed ottenere l'intervento massimo del FEAOG previsto nella decisione di concessione, ovvero di fornire false informazioni o di occultare taluni dati per ottenere un contributo o per aumentare l'entità del contributo richiesto, con l'unico rischio di vedere tale contributo ridotto al livello che avrebbe dovuto essergli proprio considerata la realtà delle spese effettuate dal beneficiario e/o l'esattezza delle informazioni fornite da quest'ultimo alla Commissione (v., in tal senso, sentenze Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, cit., punto 163, e Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punto 402).

150 Di conseguenza, la dedotta violazione del principio di proporzionalità è infondata. Il terzo motivo dev'essere pertanto respinto.

4. *Quanto al quarto motivo, vertente su uno sviamento di potere*

151 Secondo la ricorrente, tenuto conto dell'opinabilità degli addebiti che le sono mossi e del modo in cui gli ispettori della Commissione hanno effettuato i sopralluoghi, la soppressione del contributo è da ritenere ispirata da un intento vessatorio e punitivo e pertanto viziata da uno sviamento di potere. La ricorrente è del parere che l'intenzione della Commissione di infliggerle una punizione esemplare risulti dall'ultima frase della lettera di avvio del procedimento, in cui il direttore generale incaricato del fascicolo ha dichiarato che, «qualora le spiegazioni e i documenti forniti siano sufficienti ad eliminare ogni ragionevole dubbio, la Commissione si riserva in ogni modo di ritornare su altri punti nell'ambito di una possibile decisione, sempre ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, di riduzione o soppressione del contributo».

152 La Commissione sostiene che la soppressione di un contributo finanziario in caso di violazioni particolarmente gravi, come quelle constatate nella fattispecie, non è espressione di un intento vessatorio, bensì costituisce l'unico provvedimento in grado di assicurare che i contributi finanziari del FEAOG vengano effettivamente e correttamente utilizzati. Per quanto riguarda il passo della lettera di avvio del procedimento citato dalla ricorrente, la Commissione rileva che, con tale frase, ha inteso offrire una garanzia a quest'ultima. La Commissione fa osservare, infatti, di aver voluto unicamente informare la ricorrente della possibilità che fosse avviato un nuovo procedimento qualora le contestazioni mosse si fossero rivelate sì infondate, ma tuttavia fossero emersi nuovi elementi tali da far ulteriormente dubitare della regolarità del progetto.

153 Il Tribunale ricorda che la nozione di sviamento di potere ha una portata ben precisa nel diritto comunitario e riguarda la situazione in cui un'autorità amministrativa esercita i suoi poteri per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati conferiti. Una decisione è viziata da sviamento di potere solo se, in base

ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottata per raggiungere scopi diversi da quelli dichiarati (v. sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./ Commissione, cit., punto 168).

154 Orbene, nella fattispecie, come il Tribunale ha affermato in sede di esame del secondo motivo, la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di errori attinenti alla constatazione di irregolarità nell'esecuzione del progetto. Essa inoltre non ha prodotto elementi che permettano di dimostrare che la Commissione ha perseguito uno scopo diverso da quello di sanzionare tali irregolarità. Nessun elemento del fascicolo corrobora l'affermazione della ricorrente secondo cui la Commissione ha inteso adottare una «punizione esemplare».

155 Del pari, dal passo della lettera di avvio del procedimento richiamato dalla ricorrente non si può dedurre che, adottando la decisione impugnata, la Commissione abbia voluto punire la ricorrente. Come la Commissione sostanzialmente sottolinea, infatti, con tale frase essa intendeva soltanto informare la ricorrente della possibilità che il procedimento aperto fosse limitato o esteso qualora le contestazioni mosse si fossero rivelate sì infondate, ma tuttavia fossero emersi elementi nuovi tali da far ulteriormente dubitare della regolarità del progetto.

156 Ne consegue che il quarto motivo dev'essere respinto.

5. Conclusione generale

157 Tenuto conto di tutto quanto precede, la decisione impugnata dev'essere annullata laddove la Commissione non ha limitato la sua richiesta di restituzione

alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla ricorrente medesima. Per il resto il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

158 Ai sensi dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Nella fattispecie occorre decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 14 agosto 2000, C (2000) 2388, che sopprime il contributo concesso alla Comunità montana Valnerina (Norcia) con la decisione n. C (93) 3182 della Commissione del 10 novembre 1993,

relativa alla concessione di un contributo del FEAOG, sezione Orientamento, a titolo del regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio, nell'ambito del progetto n. 93.IT.06.016 dal titolo: «Progetto pilota e di dimostrazione di filiere silvo-agro-alimentari in zone collinari marginali (Francia, Italia)», è annullata laddove la Commissione non ha limitato la sua domanda di restituzione del contributo alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla ricorrente medesima.

2) **Per il resto il ricorso è respinto.**

3) **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 marzo 2003.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts