SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

3 marzo 2011 *

Nella causa T-387/07,

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Inez Fernandes, dalla sig.ra S. Rodrigues e dal sig. A. Gattini, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata dai sigg. P. Guerra e Andrade e L. Flynn, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento parziale della decisione della Commissione 31 luglio 2007, C (2007) 3772, relativa alla riduzione del sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) concernente la sovvenzione globale di sostegno all'investimento locale in Portogallo ai sensi della decisione della Commissione 28 luglio 1995, C (95) 1769,

* Lingua processuale: il portoghese.

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dalla sig.ra M.E. Martins Ribeiro, presidente, dai sigg. S. Papasavvas e A. Dittrich (relatore), giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 giugno 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988 n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081 (GU L 193, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento n. 2052/88»), definisce le regole relative all'attuazione della politica di coesione economica e sociale prevista dall'art. 158 CE.

2 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2052/88, l'azione comunitaria è concepita come complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti — comprese, nell'ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, le parti economiche e sociali — designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominata «partnership». La partnership è operante in fatto di preparazione e finanziamento, nonché di valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post delle azioni.

3 L'art. 5, n. 2, primo comma, lett. c), del regolamento n. 2052/88 stabilisce, in particolare, che, quanto ai Fondi strutturali, l'intervento finanziario può assumere la forma della concessione di sovvenzioni globali, gestite in genere da un intermediario, designato dallo Stato membro con l'accordo della Commissione, che ne garantisca la ripartizione in singole sovvenzioni da erogarsi ai beneficiari finali. Ai sensi del secondo comma della stessa disposizione, le forme di intervento possono essere solo quelle decise dallo Stato membro o dalle autorità competenti da esso designate e devono essere sottoposte alla Commissione da detto Stato membro o da qualsiasi altro organismo da esso eventualmente designato a tal fine.

4 A termini dell'art. 13, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2052/88, la partecipazione comunitaria concessa nell'ambito del FESR è limitata ad un massimo del 75 % del costo complessivo delle spese pubbliche.

5 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, dell'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»), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4254, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 374, pag. 15), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2083 (GU L 193, pag. 34; in prosieguo: il «regolamento n. 4254/88»), prevedono, del pari, disposizioni relative ai fondi strutturali.

6 L'art. 14, n. 4, del regolamento n. 4253/88 prevede che i rispettivi impegni delle parti, assunti ai sensi di un contratto nel quadro della partnership, si rispecchino nelle decisioni relative alla concessione di contributi della Commissione.

7 L'art. 16, n. 1, primo periodo, del regolamento n. 4253/88 precisa che, per quanto riguarda la concessione di sovvenzioni globali, gli intermediari che sono designati dallo Stato membro interessato d'accordo con la Commissione devono fornire garanzie di solvibilità adeguate e possedere la capacità amministrativa necessaria per la gestione degli interventi previsti dalla Commissione.

8 Ai sensi dell'art. 21, n. 1, secondo periodo, del regolamento n. 4253/88, il pagamento del contributo finanziario può assumere o la forma di anticipi oppure la forma di pagamenti definitivi che si riferiscono alle spese effettive sostenute. Il n. 3, secondo comma, di detto articolo prevede che i pagamenti debbano essere effettuati ai beneficiari finali senza alcuna detrazione o trattenuta che possa ridurre l'importo dell'aiuto finanziario al quale essi hanno diritto.

9 L'art. 24 del regolamento n. 4253/88 prevede la riduzione del contributo finanziario assegnato dal FESR qualora vengano accertate irregolarità nella realizzazione dell'azione sovvenzionata, precisando che qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito deve essere restituita alla Commissione e che alle somme non restituite si aggiungono gli interessi di mora.

10 I regolamenti n. 2052/88 e n. 4253/88 sono stati abrogati dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1). L'art. 52, n. 1, del regolamento n. 1260/1999 precisa, in particolare, che il regolamento medesimo non osta alla continuazione o modificazione, compresa la soppressione totale o parziale, di un intervento approvato dal Consiglio o dalla Commissione in base ai regolamenti n. 2052/88 e n. 4253/88.

11 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, primo periodo, del regolamento n. 4254/88, la Commissione può affidare ad opportuni intermediari la gestione delle sovvenzioni globali. Il n. 2 dello stesso articolo disciplina le modalità di utilizzazione delle sovvenzioni globali, che formano oggetto di una convenzione conclusa, d'intesa con lo Stato membro interessato, tra la Commissione e l'intermediario in questione. Dette modalità precisano, in particolare, il tipo di azione da intraprendere, i criteri di scelta dei beneficiari, le condizioni e l'aliquota del contributo del FESR nonché le modalità dei controlli per quanto riguarda l'utilizzazione delle sovvenzioni globali.

Fatti

Decisione di concessione di un sostegno comunitario

12 Con decisione 28 luglio 1995, C (95) 1769, successivamente modificata con decisione 12 ottobre 1998, C (98) 2796, e con decisione 15 novembre 1999, C (99) 3694 (in prosieguo: la «decisione di concessione»), indirizzata alla Repubblica portoghese, la Commissione concedeva una sovvenzione globale di sostegno all'investimento locale (in prosieguo: la «SGAIA») alla Caixa Geral de Depósitos SA (in prosieguo: la «Caixa»), organismo intermediario incaricato della sua gestione, per il periodo dal 1º gennaio 1994 al 31 dicembre 1999, relativa all'asse prioritario «Rafforzamento della

base economica regionale» del quadro comunitario di sostegno per il Portogallo. L'importo del contributo del FESR alla SGAIA ammontava ad un massimo di EUR 25 milioni.

13 La SGAIA consisteva in una sovvenzione dei tassi d'interesse dei prestiti a medio e a lungo termine negoziati dalle autonomie locali per realizzare investimenti cofinanziati conformemente ai programmi operativi del quadro comunitario di sostegno per il Portogallo per il periodo di programmazione dal 1994 al 1999. In forza di tale azione, veniva erogato dalla Commissione, a titolo di anticipo, l'importo di EUR 20 milioni.

14 L'art. 1, n. 2, della decisione di concessione prevede che le modalità di concessione della SGAIA siano oggetto di una convenzione che deve essere conclusa, di concerto con lo Stato membro, tra la Commissione e la Caixa. Ai sensi dell'art. 2, n. 2, di detta decisione, le modalità di concessione del contributo finanziario sono indicate nel piano di finanziamento della SGAIA e nella convenzione allegati alla decisione stessa.

15 L'art. 5 della decisione di concessione prevede quanto segue:

«Il contributo comunitario riguarderà le spese connesse alle operazioni coperte dalla [SGAIA] che avranno formato oggetto, nello Stato membro interessato, di disposizioni normative vincolanti e per le quali saranno stati specificamente autorizzati, entro il 31 dicembre 1999, gli strumenti finanziari necessari. La data limite per l'accollo delle spese per tali azioni è fissata al 31 dicembre 2001».

16 Ai sensi dell'art. 7 della decisione di concessione, la SGAIA dovrà essere eseguita conformemente alle disposizioni di diritto comunitario e, in particolare, alle disposizioni degli artt. 6, 30, 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 12 CE, 28 CE, 39 CE, 43 CE e 49 CE), delle direttive comunitarie che coordinano le procedure di aggiudicazione dei pubblici appalti e dei regolamenti sui fondi strutturali.

Convenzione tra la Commissione e la Caixa

17 Il 15 novembre 1995 veniva conclusa una convenzione tra la Commissione e la Caixa (in prosieguo: la «convenzione») che prevede, al suo art. 1, n. 1, i requisiti di concessione e di utilizzazione della SGAIA, delegata dalla Commissione alla Caixa, al fine di contribuire alla sovvenzione degli interessi dei prestiti a medio e lungo termine concessi dalla Caixa.

18 L'art. 1, n. 2, della convenzione prevede che essa resti valida sino al 31 dicembre 1999 per gli impegni, vale a dire per i contratti, conclusi con i beneficiari. Ai sensi della stessa disposizione, i pagamenti, le liberazioni o gli esborsi di finanziamenti possono essere effettuati sino al 31 dicembre 2001 e la chiusura dei conti, la relazione finale, la certificazione finale e la domanda di pagamento del saldo alla Commissione devono essere effettuati entro il 30 giugno 2002.

19 L'art. 4, n. 2, della convenzione prevede che le sovvenzioni sui tassi di interesse cofinanziati dal FESR siano concesse per un periodo massimo di otto anni.

20 L'art. 7 della convenzione è intitolato «Impegni e pagamenti». Ai sensi del suo n. 2, la certificazione finale della Caixa per la chiusura della SGAIA, riportata al 31 dicembre 2001, deve includere, segnatamente, la domanda di pagamento del saldo da parte della Caixa alla Commissione e la certificazione finale dei costi calcolati ai sensi dell'art. 8, n. 5, della convenzione, specificando in un'apposita tabella le sovvenzioni complessive effettivamente versate ai beneficiari sino al 31 dicembre 2001 e le sovvenzioni complessive non scadute, calcolate e attualizzate al 31 dicembre 2001, degli interessi relativi agli importi dei prestiti negoziati effettivamente messi a disposizione nel contesto della SGAIA. Ai sensi dei nn. 3 e 4 dello stesso art. 7, per l'esecuzione della SGAIA, è previsto che la Caixa apra un apposito conto ai fini del deposito degli anticipi.

21 L'art. 8 della convenzione disciplina il calcolo delle sovvenzioni. Ai sensi dell'art. 8, n. 1, della convenzione, a condizione che siano rispettati tutti gli altri requisiti, le sovvenzioni di interessi finanziate dalla Commissione devono essere concesse per una durata massima corrispondente ai primi otto anni dei finanziamenti concessi dalla Caixa ai beneficiari.

22 L'art. 8, n. 5, della convenzione così recita :

«Nella realizzazione del contratto di finanziamento, la Caixa procederà al calcolo indicativo provvisorio dell'importo cumulato delle sovvenzioni FESR da concedere, le quali costituiranno l'importo massimo delle sovvenzioni, ai fini della sua programmazione previsionale interna di uso della [SGAIA], e non possono in alcun caso essere già imputabili al conto speciale in [euro], né possono essere certificate nei confronti della Commissione come spese effettivamente sostenute.

Le sovvenzioni saranno definitivamente concesse, convertite e imputate al conto speciale in [euro] di cui all'art. 7, n. 4, [della convenzione] alle date del pagamento degli interessi, in funzione dell'uso effettivo del finanziamento già liberato, utilizzando il tasso di cambio mensile pubblicato dalla Commissione riguardo alla data di valuta contabilizzata dalla Caixa (…)

Le spese di assistenza tecnica saranno imputate a tale conto secondo le medesime procedure e modalità sino al limite previsto.

Alla data di valuta del 31 dicembre 2001, data limite di pagamento, la Caixa procederà al calcolo definitivo dell'importo del flusso dei residui di sovvenzioni del FESR di ogni finanziamento, l'attualizzerà (…), lo convertirà e lo imputerà al conto speciale in [euro].

I versamenti del conto speciale in [euro] saranno accompagnati da una comunicazione che individua il contratto con il beneficiario o l'assistenza tecnica o gli anticipi o gli interessi o qualsiasi altro eventuale movimento quali le restituzioni o le rettifiche.

Le imputazioni così effettuate al conto speciale in [euro] possono essere certificate nei confronti della Commissione quali spese FESR effettivamente sostenute e pagate. Il controvalore nazionale della sovvenzione, che non risulta su tale conto, sarà calcolato e convertito in [euro] al 31 dicembre 2001 per la certificazione, separatamente e secondo le medesime procedure e modalità.

Nell'ipotesi in cui la sovvenzione FESR imputata e certificata non sia utilizzata dal beneficiario per qualsivoglia ragione quale, in particolare, il rimborso anticipato del finanziamento o la mancata esecuzione del contratto, la Caixa si impegna ad accreditare il conto speciale in [euro] utilizzando il tasso di cambio del debito di cui trattasi,

alla data di valuta del fatto e a rimborsare alla Commissione entro i sei mesi successivi, quand'anche la presente convenzione sia già estinta e la [SGAIA] saldata e chiusa».

23 Ai sensi dell'art. 8, n. 6, della convenzione, «[s]ino al 31 dicembre 2001, nei confronti della Commissione possono essere certificate come spese effettivamente sostenute, tali da far scattare un nuovo anticipo e il versamento del saldo finale, le sole sovvenzioni di cui i beneficiari abbiano effettivamente goduto alle date di pagamento degli interessi (…) Nel corso del semestre successivo al 31 dicembre 2001, i residui di sovvenzioni future saranno parimenti calcolati, attualizzati e potranno essere certificati come pagamenti, ai fini della chiusura e del saldo della [SGAIA] nei confronti della Commissione. Le sovvenzioni del FESR saranno in tal modo imputate al conto speciale in [euro]».

24 A termini dell'art. 17, n. 5, della convenzione, ogni appendice o modifica apportata alla convenzione, o ad essa connessa, previamente convenuta inter partes, è messa a verbale e firmata dalle due parti.

25 L'art. 18 della convenzione prevede quanto segue:

«Le parti convengono che la legge applicabile al presente accordo sia la legge portoghese. Esse si impegnano peraltro a sottoporre alla Corte (…), conformemente all'art. [238] CE, qualsivoglia denuncia o controversia tra di esse quanto alla validità, all'interpretazione o all'esecuzione della presente convenzione».

Procedura di chiusura della sovvenzione globale

26 Il 30 luglio 2002, la Caixa, ai sensi dell'art. 7, n. 2, della convenzione, trasmetteva i documenti necessari per la chiusura del contributo, chiedeva alla Commissione il pagamento del saldo finale della SGAIA, pari ad un importo di EUR 1 992 330,28, e fissava il valore delle sovvenzioni non scadute in EUR 8 834 657,94.

27 Con lettera del 23 ottobre 2002, la Commissione informava la Caixa che il pagamento del saldo non poteva essere effettuato a causa di problemi sollevati dall'Ispettorato generale delle finanze portoghese.

28 Con lettera del 27 novembre 2002, la Caixa informava la Commissione che l'Ispettorato generale delle finanze portoghese stava realizzando un controllo della SGAIA e formulava taluni commenti sulle osservazioni della Commissione.

29 Il 7 marzo e il 20 ottobre 2003, la Caixa rettificava la propria domanda di chiusura della SGAIA, indicando alla Commissione l'importo di EUR 1 925 858,61 quale saldo finale della SGAIA e la somma di EUR 8 768 186,27 a titolo di sovvenzioni non scadute a carico del FESR.

30 Il 25 maggio 2004, la Commissione comunicava alle autorità portoghesi di non poter effettuare il pagamento del saldo relativo alla SGAIA. La Repubblica portoghese rispondeva con lettera del 29 giugno 2004.

31 Con lettera del 16 dicembre 2004, la Commissione indicava alle autorità portoghesi che l'importo del contributo finanziario del FESR da recuperare era pari a EUR 8 086 424,04.

32 Con lettera del 21 febbraio 2005, le autorità portoghesi reiteravano il proprio disaccordo rispetto alla posizione della Commissione e contestavano l'importo del saldo calcolato dalla Commissione.

33 Con lettera del 18 novembre 2005, la Commissione ripeteva alle autorità portoghesi che l'importo da recuperare relativo alla SGAIA era pari a EUR 8 086 424,04 e proponeva di organizzare una riunione con le autorità portoghesi. Queste ultime rispondevano con lettera del 9 gennaio 2006.

34 Il 3 maggio 2006 si svolgeva una riunione alla quale partecipavano rappresentanti della Commissione, delle autorità portoghesi e della Caixa.

Decisione impugnata

35 Il 31 luglio 2007, la Commissione ha adottato la decisione C (2007) 3772 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), relativa alla riduzione del contributo del FESR a favore della SGAIA ai sensi della decisione di concessione, indirizzata alla Repubblica portoghese.

36 I punti 3-11 della decisione impugnata fanno riferimento, in dettaglio, alla procedura di chiusura del contributo finanziario del FESR (v. supra, punti 26-34).

37 Ai punti 12-19 della decisione impugnata, la Commissione analizza la natura delle asserite irregolarità accertate. I punti 14-16 di tale decisione fanno riferimento all'art. 5 della decisione di concessione, all'art. 1, n. 2, e all'art. 4, n. 2, della convenzione.

38 Ai sensi del punto 17 della decisione impugnata, sulla base della dichiarazione finale presentata dalla Caixa, il contributo del FESR finanziava l'82 % del totale delle sovvenzioni del tasso di interesse pagate sino al 31 dicembre 2001. Tale situazione è stata considerata in contrasto con l'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2052/88, ai sensi del quale il contributo della Comunità non può superare il 75 % del costo complessivo.

39 Al punto 18 della decisione impugnata, la Commissione rileva che, conformemente all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, lo Stato membro può ottenere da parte della Commissione un pagamento a titolo di contributo del FESR per le sole spese effettuate. Nel medesimo punto, l'Istituzione aggiunge che, nella specie, una parte delle sovvenzioni degli interessi doveva essere versata solo dopo il 31 dicembre 2001, data limite per i pagamenti intervenuti ai sensi della SGAIA, e che pertanto tale parte delle spese non era ancora stata effettuata in tale data. Affinché le spese fossero realmente effettuate in toto precedentemente a tale data, lo Stato membro avrebbe dovuto effettuare prima del 31 dicembre 2001 le seguenti operazioni:

— deposito, su un conto bancario speciale, dell'importo delle sovvenzioni di interessi non scaduti calcolate e attualizzate da versare successivamente al 31 dicembre 2001, o

— pagamento ai beneficiari finali dell'importo equivalente agli interessi sovvenzionati da pagare in futuro.

40 Al punto 19 della decisione impugnata, la Commissione fa riferimento alla sua nota orientativa del 29 maggio 2002, relativa al pagamento di sovvenzioni alla fine del periodo di programmazione ai sensi dei regimi di finanziamento a condizioni preferenziali (in prosieguo: la «nota orientativa»), in cui sarebbe precisato che le procedure alternative menzionate al punto 18 della decisione impugnata sono state utilizzate dagli Stati membri con l'accordo della Commissione per il periodo dal 1994 al 1999 e anche precedentemente a tale data.

41 Al punto 27 della decisione impugnata, l'Istituzione afferma che la parte del contributo del FESR relativa alle sovvenzioni di interessi non scaduti calcolate e attualizzate non è dovuta e che l'importo complessivo di tali sovvenzioni di interessi da versare successivamente al 31 dicembre 2001, pari a EUR 15 968 612, è inammissibile. In considerazione dei costi dichiarati e delle autorizzazioni del FESR, come definiti nella sua lettera del 16 dicembre 2004, l'importo del contributo del FESR da recuperare sarebbe pari a EUR 8 086 424,04.

42 Ai sensi del punto 36 della decisione impugnata, la convenzione non prevede alcuna deroga alla regola generale della data limite applicabile ai pagamenti ammissibili.

43 La Commissione conclude, al punto 37 della decisione impugnata, di aver «accertato un'irregolarità concernente l'importo delle spese dichiarate in sede di chiusura della (…) SGAIA, conformemente a quanto sopra dimostrato».

44 Il dispositivo della decisione controversa così recita:

«*Articolo primo*

Il contributo finanziario del [FESR], [concesso dalla] decisione [di concessione], a favore della [SGAIA], è ridotto di un importo pari a EUR 8 086 424,04. L'importo di EUR 8 086 424,04 già versato deve essere rimborsato alla Commissione.

L'importo massimo del contributo del FESR a favore della [SGAIA] è pari a EUR 11 913 575,96.

Articolo 2

La Repubblica portoghese deve adottare le misure necessarie per informare i beneficiari finali della presente decisione.

Articolo 3

La Repubblica portoghese è destinataria della presente decisione».

45 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 novembre 2007, la Caixa ha proposto ricorso chiedendo l'annullamento parziale della decisione impugnata e la condanna della Commissione al pagamento del saldo finale della SGA-IA ai sensi dell'art. 238 CE (causa T-401/07).

Procedimento e conclusioni delle parti

46 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 ottobre 2007, la Repubblica portoghese ha proposto il presente ricorso.

47 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'art. 64 del suo regolamento di procedura, di porre taluni quesiti scritti alla Commissione, ai quali quest'ultima ha risposto entro il termine impartito.

48 Con ordinanza 17 maggio 2010 il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha riunito le cause T-387/07 e T-401/07 ai fini della fase orale, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura.

49 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 18 giugno 2010.

50 La Repubblica portoghese chiede che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 1 della decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

51 La Commissione conclude che Tribunale voglia:

— respingere il ricorso proposto nei suoi confronti, dichiarandolo infondato;

— condannare la Repubblica portoghese alle spese.

In diritto

52 La Repubblica portoghese deduce due motivi. Il primo concerne la motivazione della decisione impugnata. Il secondo attiene all'inesistenza e all'irregolarità rilevate dalla Commissione e alla violazione della convenzione.

Sul primo motivo, attinente alla motivazione insufficiente della decisione impugnata

Argomenti delle parti

53 La Repubblica portoghese fa valere che la decisione impugnata contiene un solo motivo, esposto al punto 37, secondo il quale la Commissione affermerebbe di aver accertato un'irregolarità concernente l'importo delle spese dichiarate in sede di chiusura della SGAIA «conformemente a quanto sopra dimostrato». La regola che le autorità portoghesi avrebbero violato non sarebbe chiaramente accertata.

54 Secondo la Repubblica portoghese, l'unica irregolarità contestata alle autorità portoghesi sembra essere costituita dal fatto che esse hanno considerato «ammissibili» spese «non effettuate», come previsto dall'art. 21, n. 1, in fine, del regolamento n. 4253/88. Nella decisione impugnata, la riduzione del contributo decisa dalla Commissione si fonderebbe sul fatto che le autorità portoghesi hanno compiuto un'irregolarità nel presentare, nella domanda di pagamento del saldo intesa a chiudere la SGAIA, spese non effettuate.

55 In considerazione di tale irregolarità, la violazione dell'art. 13, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2052/88 altro non sarebbe che il corollario della dichiarazione di inammissibilità di una parte delle spese presentate dalle autorità portoghesi.

56 La Repubblica portoghese aggiunge che il termine «irregolarità», nel contesto in cui è stato inserito nella decisione impugnata, non può essere inteso in senso estensivo e che la Commissione non può far valere, nel controricorso, l'argomento della violazione della regola di cui all'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2052/88, che non sarebbe stato esposto nella decisione impugnata.

57 La Commissione contesta la tesi della Repubblica portoghese.

Giudizio del Tribunale

58 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone, che detto atto riguardi direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punti 15 e 16, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63; sentenza del Tribunale 31 maggio 2005, causa T-272/02, Comune di Napoli/Commissione, Racc. pag. II-1849, punto 71).

59 Come risulta supra dai punti 37-43, la Commissione ha analizzato in misura sufficiente la natura dell'irregolarità contestata alla Repubblica portoghese ai punti 12-19 della decisione impugnata, ai quali fa riferimento il punto 37 della decisione medesima.

60 Più precisamente, al punto 17 della decisione impugnata, la Commissione afferma che, sulla base della dichiarazione finale presentata dalla Caixa, il contributo del FESR finanziava l'82 % del totale delle sovvenzioni. Nello stesso punto, essa precisa che tale situazione è in contrasto con l'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2052/88, ai sensi del quale il contributo della Comunità non può superare il 75 % del costo complessivo. Al punto 18 della decisione impugnata, la Commissione sottolinea che una parte delle sovvenzioni di interessi doveva essere versata solo dopo il 31 dicembre 2001, data limite per i pagamenti intervenuti ai sensi della SGAIA, e che pertanto tale parte delle spese non era stata ancora «sostenuta» in tale data. Secondo il medesimo punto, conformemente all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, lo Stato membro può ottenere il pagamento del contributo del FESR solo per le spese sostenute.

61 Dal ragionamento che la Repubblica portoghese svolge nel contesto del presente motivo risulta peraltro che essa ha ben compreso che la Commissione denunciava la violazione delle disposizioni dell'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2052/88 e dell'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, in ragione della circostanza che una parte delle sovvenzioni non era stata ancora versata alla data del 31 dicembre 2001 (v. supra, punti 54 e 55).

62 Ciò premesso, il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, attinente all'inesistenza dell'irregolarità rilevata dalla Commissione ed alla violazione della convenzione

63 Tale motivo si articola su due capi attinenti, rispettivamente, all'asserita inesistenza dell'irregolarità rilevata dalla Commissione ed alla clausola compromissoria della convenzione.

Sul primo capo, concernente l'inesistenza dell'irregolarità

— Argomenti delle parti

64 La Repubblica portoghese sostiene che la convenzione, che è unita in allegato alla decisione di concessione e, a tale titolo, ne costituisce parte integrante, è un contratto concluso tra la Commissione e la Caixa, in forza del quale le due parti disciplinano situazioni giuridiche soggettive che traggono origine, nel caso di specie, nell'attribuzione del cofinanziamento del FESR mediante la decisione di concessione. La convenzione, che sarebbe un accordo di volontà, sarebbe stata approvata dalla Commissione mediante il medesimo atto amministrativo della decisione di concessione.

65 Secondo la Repubblica portoghese, l'art. 14, n. 4, del regolamento n. 4253/88 va inteso nel senso che le clausole di un contratto, stipulate inter partes, le quali, secondo le regole generali del diritto, rappresentino uno o più impegni, si rifletteranno nel disposto della decisione di concessione del contributo, adottata dalla Commissione. Essa aggiunge che il regolamento n. 4253/88, considerato che lascia le parti firmatarie

libere di prevedere le modalità di applicazione, nonché eventuali specificità, conferisce alla convenzione un valore giuridico tale che ogni decisione della Commissione ne deve tenere conto. In tal senso, diventerebbe possibile prevedere eccezioni alle regole previste in detta decisione, poiché essa sarebbe intesa a fissare le modalità di esecuzione del cofinanziamento attribuito e poiché sarebbe stata redatta dalle parti, le quali rivestono un ruolo preponderante nell'applicazione della sovvenzione globale.

66 La Repubblica portoghese sottolinea che la convenzione costituisce il documento giuridico chiave. Dal punto 36 della decisione impugnata risulterebbe che la Commissione conferisce alle parti della convenzione il potere eventuale di stabilire un'altra data limite per decidere in ordine all'ammissibilità dei pagamenti della SGAIA.

67 Secondo la Repubblica portoghese, la Commissione non avrebbe tenuto conto del carattere specifico dell'esecuzione di un cofinanziamento di sovvenzioni di interessi nel corso del periodo di durata massima corrispondente, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della convenzione, «ai primi otto anni dei finanziamenti».

68 Durante la fase amministrativa, la Commissione avrebbe sollecitato la realizzazione di azioni di controllo delle spese dichiarate, compreso il calcolo delle sovvenzioni non scadute, conformemente all'art. 8, n. 5, della convenzione. Tuttavia, per adattare la SGAIA alla data limite di ammissibilità prevista, vale a dire il 31 dicembre 2001, la Commissione avrebbe ignorato la procedura specifica, prevista dall'art. 8, n. 5, della convenzione e rafforzata dal n. 6 di tale articolo. Detta procedura consentirebbe di certificare e, conseguentemente, di considerare come spesa sostenuta precedentemente alla data limite di ammissibilità, conformemente all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, le spese relative agli interessi non scaduti che dovevano necessariamente essere sostenute a titolo della SGAIA.

69 Il carattere specifico della SGAIA risulterebbe dal fatto che un finanziamento concesso, approvato e sottoscritto dalla Caixa, ad esempio, l'ultimo giorno lavorativo (il 31 dicembre 1999), poteva beneficiare del cofinanziamento di sovvenzioni di interessi durante il periodo corrispondente, al massimo, ai primi otto anni di tale finanziamento. Secondo la Repubblica portoghese, pertanto, tenendo anche presente che la data limite di ammissibilità decorreva effettivamente solo sui due anni successivi, occorreva trovare un meccanismo che consentisse di cofinanziare le sovvenzioni degli eventuali sei anni rimanenti. Essa aggiunge che, se la Commissione avesse voluto modificare la convenzione, avrebbe dovuto procedere conformemente ai termini previsti dal suo art. 17, n. 5.

70 Nella replica, la Repubblica portoghese aggiunge che, nell'ambito contrattuale, la Commissione ha i poteri necessari per adattare la concessione del contributo FESR alla realtà e convenire clausole specifiche. La Commissione avrebbe adottato la decisione di concessione, approvato al contempo la procedura specifica ed esercitato i suoi poteri negoziali con l'accordo delle altre parti.

71 Secondo la Repubblica portoghese, l'art. 8, nn. 5 e 6, della convenzione non può essere considerato solo come inteso a fissare regole di calcolo di sovvenzioni future. In primo luogo, non ci sarebbe risposta alla questione relativa alla ragione per cui una regola di tal genere è prevista nella convenzione. In secondo luogo, le regole previste dall'art. 8, nn. 5 e 6, della convenzione seguirebbero le disposizioni di cui all'art. 7 della convenzione, intitolato «Impegni e pagamenti», nel quale, al n. 2, sarebbero previste le procedure da attuare e i documenti da presentare nella chiusura della SGAIA mediante la domanda di pagamento del saldo finale. Tale n. 2 imporrebbe la certificazione finale, che dovrebbe includere, in particolare, le sovvenzioni complessive non scadute, calcolate e attualizzate al 31 dicembre 2001, degli interessi relativi agli importi dei finanziamenti effettivamente messi a disposizione e il saldo da versare. Per determinare l'importo finale, sarebbe stato previsto di detrarre solo gli anticipi della Commissione e i residui di interessi. Secondo la Repubblica portoghese, la finalità dell'art. 7, n. 2, e dell'art. 8, nn. 5 e 6, della convenzione consisteva nell'includere le sovvenzioni future di interessi non scaduti nel pagamento del saldo da presentare.

72 La proposta della Commissione di pagare, fino al 31 dicembre 2001, mediante anticipi ai beneficiari finali, un importo equivalente alle sovvenzioni alle quali essi avrebbero diritto conformemente ai contratti di finanziamento, violerebbe i principi dell'esecuzione delle spese pubbliche e del diritto finanziario pubblico e potrebbe costituire, a favore delle autonomie locali, un arricchimento sine titulo. Tale proposta sarebbe inammissibile, in quanto implicherebbe la controparte nazionale e non il versamento di fondi provenienti dal bilancio comunitario. Tale proposta, in realtà, altro non sarebbe che una fictio.

73 Il deposito della controparte nazionale su un conto speciale simulerebbe semplicemente il pagamento effettivo e non garantirebbe che le spese che dovevano essere sostenute entro termini prevedibili, ma per lo più lontani, siano state effettivamente sostenute. Si tratterebbe di una fictio, dal momento che l'importo equivalente alle sovvenzioni non scadute, imputato a un conto speciale, continuerebbe ad essere a disposizione della Repubblica portoghese e della Caixa.

74 Secondo la Repubblica portoghese, essa si trovava nell'impossibilità di effettuare un pagamento una tantum della totalità della controparte nazionale prevista sino all'anno 2007. La realizzazione della spesa dipenderebbe dalla sua iscrizione al bilancio. La Repubblica portoghese effettuare un pagamento quando il bilancio necessario non sia stato debitamente previsto. Il bilancio sarebbe preparato unicamente su base annuale. La Repubblica portoghese altro non avrebbe potuto fare se non impegnarsi a prevedere nel proprio bilancio le spese relative alle sovvenzioni non scadute su base annuale. La proposta della Commissione avrebbe imposto alle autorità portoghesi un comportamento contra legem. Orbene, secondo la Repubblica portoghese, la convenzione prevede, per risolvere tali situazioni, l'applicazione in subordine del diritto portoghese.

75 La Commissione contesta la tesi della Repubblica portoghese.

— Giudizio del Tribunale

76 Dagli atti di causa risulta che, con lettera del 30 luglio 2002, modificata con lettera del 7 marzo e reiterata con lettera del 20 ottobre 2003, la Caixa ha inviato alla Commissione la certificazione finale per la chiusura della SGAIA (v. supra, punti 26-29). Tale certificazione includeva una domanda di pagamento del saldo finale della SGAIA nonché la certificazione finale dei costi, in cui erano indicate, segnatamente, le sovvenzioni globali effettivamente versate ai beneficiari sino al 31 dicembre 2001 e le sovvenzioni globali non scadute, calcolate e attualizzate al 31 dicembre 2001, degli interessi relativi agli importi effettivamente liberati dei finanziamenti conclusi nell'ambito della SGAIA.

77 Nella decisione impugnata, la Commissione ha fatto presente che il contributo finanziario del FESR poteva essere ottenuto solo per le spese sostenute al 31 dicembre 2001, data limite per i pagamenti intervenuti ai sensi della SGAIA in forza dell'art. 5 della decisione di concessione. Pertanto, essa ha ridotto il contributo finanziario del FESR alla SGAIA escludendo dal finanziamento comunitario gli importi delle sovvenzioni di interessi da pagare dopo il 31 dicembre 2001. Al riguardo, la Commissione si è basata principalmente sull'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e ha sostenuto che tali sovvenzioni non costituivano spese effettive sostenute al momento della data limite per l'accollo delle spese da parte della Commissione, previsto dall'art. 5 della decisione di concessione.

78 La Repubblica portoghese contesta tale posizione fondandosi principalmente sulla convenzione. Essa fa valere, in sostanza, che la convenzione contiene una procedura specifica che consentiva di includere anche le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001.

79 Occorre pertanto esaminare se, in forza delle disposizioni regolamentari applicabili nella specie o della convenzione, il contributo finanziario del FESR dovesse includere anche le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001.

80 Per quanto riguarda, in limine, il rango gerarchico delle norme in questione, che deve essere rispettato in forza del principio di legittimità, è giocoforza rilevare che i regolamenti comunitari interessati prevalgono sulle decisioni della Commissione e sulla convenzione. Il preambolo della convenzione precisa, al riguardo, che quest'ultima è conclusa ai sensi della decisione di concessione, che è redatta conformemente ai regolamenti n. 2052/88 e n. 4253/88. Inoltre, l'art. 7 della decisione di concessione prevede che la SGAIA debba essere eseguita conformemente alle disposizioni di diritto comunitario. Occorre rilevare che la decisione di concessione disciplina le relazioni tra la Commissione e la Repubblica portoghese relative all'attuazione della SGAIA, mentre la convenzione, conclusa tra la Commissione e la Caixa, il cui testo è allegato alla decisione di concessione, fissa, al suo art. 1, n. 1, le condizioni di concessione e di utilizzazione della SGAIA ai sensi dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 4254/88.

81 Risulta dalle suesposte considerazioni che la convenzione, conclusa tra la Commissione e la Caixa, quale intermediaria, con il consenso della Repubblica portoghese, non può essere interpretata in senso contrario alle norme comunitarie che disciplinano la SGAIA. Tuttavia, la convenzione può costituire un elemento che consente, nel processo di applicazione di tali regole al caso di specie, di interpretarle.

82 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, che costituisce la disposizione principale invocata dalla Commissione per escludere le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001, il suo testo prevede chiaramente che il pagamento del contributo finanziario deve riferirsi esclusivamente alle spese effettivamente sostenute. Al riguardo occorre rilevare che la nozione di «spese effettive sostenute», nel contesto di una sovvenzione globale, è tale da essere

definita da disposizioni particolari nel contesto comunitario dei fondi strutturali (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 8 luglio 2008, causa T-176/06, Sviluppo Italia Basilicata/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punti 9-12, 51 e 52). Si tratta, pertanto, di esaminare quali siano, nel regime di sovvenzioni di interessi in questione, le condizioni specifiche che devono essere soddisfatte perché le sovvenzioni di interessi medesime siano considerate come spese effettive sostenute.

83 Al riguardo si deve rilevare che, in un siffatto regime, l'intermediario versa al beneficiario finale un finanziamento a condizioni sovvenzionate. Le sovvenzioni di interessi costituiscono gli importi che risultano dalla differenza tra gli interessi al tasso di mercato e gli interessi effettivamente versati dai beneficiari finali. Le sovvenzioni di interessi, pertanto, vengono sostenute effettivamente nel momento in cui i pagamenti degli interessi arrivano a scadenza, il che può durare diversi anni. Così, le sovvenzioni di interessi seguono il pagamento degli interessi da parte dei beneficiari finali per la durata dei finanziamenti. Le spese effettive sostenute relative alle sovvenzioni di interessi non sussistono ancora, pertanto, al momento della conclusione del contratto di finanziamento. Al momento di tale conclusione, sussistono solo obblighi tra le parti del contratto di finanziamento, che devono essere distinti dalle spese effettive sostenute ai fini dell'adempimento di tali obblighi. Conseguentemente, e soltanto sotto il profilo dell'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, le sovvenzioni di interessi possono essere considerate quali spese effettive sostenute al momento del pagamento delle rate di interessi che le riguardano.

84 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla decisione di concessione, l'art. 5, primo periodo, prevede che il contributo comunitario riguardi le spese connesse alle operazioni coperte dalla SGAIA che siano state oggetto, nello Stato membro, di disposizioni normative vincolanti e per le quali siano stati specificamente autorizzati gli strumenti

finanziari necessari entro il 31 dicembre 1999. Nel secondo periodo è indicato che la data limite per l'accollo delle spese relative a tali azioni è il 31 dicembre 2001.

85 L'art. 5 della decisione di concessione distingue, pertanto, tra le disposizioni giuridiche vincolanti nello Stato membro, l'autorizzazione degli strumenti finanziari e l'accollo delle spese.

86 Per quanto riguarda le disposizioni giuridiche vincolanti, è pacifico che esse corrispondono ai contratti di finanziamento conclusi tra la Caixa e i beneficiari finali. Quanto all'autorizzazione degli strumenti finanziari, è pacifico che si tratta di quella prevista dalla Commissione concernente i contratti di finanziamento.

87 Quanto, infine, all'accollo delle spese relative a tali azioni, occorre rilevare che l'art. 5, primo periodo, della decisione di concessione definisce i contratti di finanziamento autorizzati sino al 31 dicembre 1999 dalla Commissione come oggetti di contributi comunitari. Al secondo periodo di tale articolo, occorreva pertanto stabilire la data limite per l'accollo delle spese risultanti da tali contratti di finanziamento. Al riguardo occorre rilevare che l'espressione «accollarsi» non può significare solo assumere realmente la responsabilità delle spese in questione. Tale responsabilità, infatti, risulta già dai contratti di finanziamento, che dovevano essere autorizzati sino al 31 dicembre 1999 e che sono menzionati all'art. 5, primo periodo, della decisione di concessione. L'accollo delle spese non riguarda, pertanto, le responsabilità risultanti dai contratti di finanziamento, ma le spese effettive sostenute risultanti da tali contratti. Si tratta, dunque, delle sovvenzioni di interessi effettivamente sostenute al momento del pagamento delle rate di interessi da parte dei beneficiari finali. Conseguentemente, all'art. 5, secondo periodo, della decisione di concessione, la data limite per le spese effettive sostenute concernenti le sovvenzioni di interessi risultanti dai contratti di finanziamento autorizzati dalla Commissione è fissata al 31 dicembre 2001.

88 Ne consegue che, con riserva dell'esame della convenzione e sul solo fondamento delle disposizioni di cui all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e dell'art. 5 della decisione di concessione, le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001 non sembrano tali da costituire spese effettive sostenute.

89 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la convenzione, occorre esaminare se la sua applicazione, nel contesto delle disposizioni regolamentari in oggetto e della decisione di concessione, consenta parimenti di includere, come sostiene la Repubblica portoghese, le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001.

90 Al riguardo si deve rilevare che l'art. 4, n. 2, e l'art. 8, n. 1, della convenzione prevedevano che le sovvenzioni di interessi cofinanziati dal FESR potessero essere concesse per un periodo massimo di otto anni. In tale contesto, occorre rilevare che la SGAIA è stata concessa, ai sensi dell'art. 1, n. 1, della decisione di concessione, richiamato dall'art. 1, n. 1, della convenzione, per il periodo dal 1º gennaio 1994 al 31 dicembre 1999. Inoltre, risulta dall'art. 5, primo periodo, della decisione di concessione e dall'art. 1, n. 2, primo periodo, della convenzione che i contratti di finanziamento tra la Caixa e i beneficiari finali che ricadono nella sfera di applicazione della convenzione potevano essere autorizzati sino al 31 dicembre 1999. Ne consegue che tali contratti di finanziamento potevano essere conclusi sino al 31 dicembre 1999 con una possibile durata della validità sino al 31 dicembre 2007. Dal momento che la data limite di accollo delle spese, ai sensi dell'art. 5, secondo periodo, della decisione di concessione, era il 31 dicembre 2001, vale a dire otto anni dopo la prima conclusione possibile di un contratto di finanziamento, è probabile che numerosi contratti di finanziamento autorizzati sino al 31 dicembre 1999 fossero ancora in corso dopo il 31 dicembre 2001.

91 Occorre parimenti rilevare che, ai sensi dell'art. 7, n. 2, della convenzione, la certificazione finale che la Caixa doveva presentare alla Commissione, riportata al 31 dicembre 2001, doveva includere la domanda di pagamento del saldo e la certificazione

finale dei costi calcolati ai sensi dell'art. 8, n. 5, della convenzione, vale a dire, eventualmente, le sovvenzioni effettivamente versate ai beneficiari sino al 31 dicembre 2001 e le sovvenzioni non ancora scadute, calcolate e attualizzate al 31 dicembre 2001, degli interessi relativi agli importi effettivamente liberati dei finanziamenti.

92 L'art. 8, n. 5, quarto comma, della convenzione precisa che, alla data di valuta del 31 dicembre 2001, data limite di pagamento, la Caixa doveva procedere al calcolo definitivo dell'importo del flusso dei residui di sovvenzioni del FESR per ogni finanziamento, attualizzarlo, convertirlo e imputarlo al conto speciale. Ai sensi del sesto comma di tale disposizione, le imputazioni così effettuate sul conto speciale potevano essere certificate alla Commissione quali spese effettivamente sostenute e pagate a titolo di contributo del FESR.

93 Ai sensi dell'art. 8, n. 6, della convenzione, sino al 31 dicembre 2001 potevano essere certificati alla Commissione come spese effettivamente sostenute, tali da far scattare un nuovo anticipo ed il versamento del saldo finale, le sole sovvenzioni di cui i beneficiari avessero effettivamente goduto alle date di pagamento degli interessi. Nel corso del semestre successivo al 31 dicembre 2001, i residui di sovvenzioni future dovevano essere parimenti calcolati, attualizzati e potevano essere certificati come pagamenti, ai fini della chiusura e del saldo della SGAIA da parte della Commissione. Le sovvenzioni del FESR dovevano in tal modo essere imputate al conto speciale.

94 Si deve pertanto rilevare che le disposizioni di cui all'art. 8, nn. 5 e 6, della convenzione prevedevano un regime speciale secondo il quale le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001 potevano, in linea di principio, essere parimenti ammissibili ai sensi della SGAIA. Tali disposizioni includevano, da una parte, le sovvenzioni di interessi di cui i beneficiari finali avevano effettivamente goduto sino al 31 dicembre 2001 e, dall'altra, le sovvenzioni da versare dopo il 31 dicembre 2001, che dovevano essere calcolate e attualizzate sino al 30 giugno 2002. Le due voci dovevano

essere parimenti incluse nella certificazione finale che la Caixa doveva presentare alla Commissione entro il 30 giugno 2002 e, in tal modo, imputate al conto speciale.

95 Orbene, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e dell'art. 5 della decisione di concessione, le misure adottate, nella specie, dalla Caixa e dalla Repubblica portoghese sulla base di tale regime speciale non erano sufficienti per soddisfare i requisiti previsti da tali disposizioni, sicché le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001 non erano tali da costituire spese effettive sostenute in tale data.

96 Infatti, è pacifico che, nella specie, le sovvenzioni da versare dopo il 31 dicembre 2001 siano state calcolate e attualizzate sino al 30 giugno 2002. Esse sono state parimenti incluse nella certificazione finale presentata alla Commissione. Tuttavia, tali sovvenzioni di interessi non sono state oggetto di nessun'altra misura adottata dalla Caixa o dalla Repubblica portoghese sino al 31 dicembre 2001 per soddisfare i requisiti previsti dall'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e dall'art. 5 della decisione di concessione, come riconosciuto dalla stessa Caixa all'udienza. Tali sovvenzioni di interessi, in particolare, non sono state imputate al conto speciale.

97 Ne consegue che la Repubblica portoghese ha considerato, in sostanza, le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001 come spese ammissibili ai sensi della SGAIA in funzione della sola esistenza degli obblighi finanziari risultanti dai contratti di finanziamento conclusi tra la Caixa e i beneficiari finali.

98 Orbene, come si è già rilevato nel contesto dell'esame dell'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, per soddisfare le esigenze dei termini «spese effettive sostenute», la sola

esistenza degli obblighi finanziari risultanti dai contratti di finanziamento conclusi tra la Caixa e i beneficiari finali non è sufficiente per considerare le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001 come spese effettive sostenute (v. supra, punto 82). Del pari, dall'esame dell'art. 5 della decisione di concessione risulta che l'accollo delle spese non riguarda le responsabilità della Caixa nei confronti dei beneficiari finali risultanti dai contratti di finanziamento (v. supra, punto 87).

99 Al riguardo si deve osservare che dall'art. 8, n. 5, primo comma, della convenzione risulta parimenti che la sola esistenza degli obblighi finanziari risultanti dai contratti di finanziamento, in quanto fondamento che consente la qualificazione delle sovvenzioni di interessi quali spese effettive sostenute, non è sufficiente. Tale disposizione, infatti, si limita a enunciare che, nella realizzazione del contratto di finanziamento, la Caixa doveva procedere al calcolo indicativo provvisorio dell'importo cumulato delle sovvenzioni di interessi da concedere, ove tali sovvenzioni non potevano in alcun caso essere già imputabili al conto speciale, né essere certificate come spese effettivamente sostenute. Ne consegue che tra le parti della convenzione era pacifico che i soli obblighi finanziari relativi alle sovvenzioni di interessi, esistenti alla realizzazione del contratto di finanziamento, non potevano consentire di considerare tali sovvenzioni non ancora scadute come spese effettive sostenute.

100 L'art. 8, n. 5, sesto comma, della convenzione avvalora quanto rilevato supra ai punti 98 e 99, laddove prevede che i versamenti dal conto speciale dovessero comportare una comunicazione che individua, segnatamente, qualsiasi eventuale movimento. Tale disposizione sottolinea, pertanto, che i versamenti dal conto speciale dovessero fondarsi su movimenti che li giustificassero. Ne consegue che l'imputazione al conto speciale delle sovvenzioni di interessi da pagare dopo il 31 dicembre 2001, che non era stato effettuata in tale data, avrebbe dovuto fondarsi, tuttavia, su un movimento realizzato in tale data. La sola esistenza di obblighi finanziari risultanti dai contratti di finanziamento non può, pertanto, giustificare tale imputazione.

101 Inoltre, la conclusione secondo la quale il calcolo, l'attualizzazione e l'inclusione nella certificazione finale delle sovvenzioni di interessi da pagare dopo il 31 dicembre 2001 non sono sufficienti per considerare tali elementi come spese effettive sostenute non è in contraddizione con l'art. 8, n. 6, della convenzione. Da tale disposizione, infatti, non risulta che le sovvenzioni di interessi da pagare successivamente al 31 dicembre 2001 sarebbero state necessariamente considerate come pagamenti. Per contro, secondo tale disposizione, dette sovvenzioni potevano essere certificate come pagamenti, il che non esclude l'esigenza di altre previe condizioni. Tale disposizione prevede parimenti che dette sovvenzioni dovessero essere imputate al conto speciale, il che avrebbe imposto, ai sensi dell'art. 8, n. 5, quinto comma, della convenzione, movimenti che giustificassero i versamenti di tale conto (v. supra, punto 100).

102 Al riguardo occorre inoltre rilevare che la convenzione, ai sensi del suo art. 1, n. 2, era valida per i contratti di finanziamento solo sino al 31 dicembre 1999 e che i pagamenti, le liberazioni o gli esborsi di finanziamenti potevano essere effettuati sino al 31 dicembre 2001. Risulta difficile ritenere che l'intervento comunitario restasse aperto sino al 31 dicembre 2007, vale a dire molto tempo dopo l'estinzione della convenzione conclusa tra la Commissione e la Caixa, con il consenso della Repubblica portoghese, per definire le sue modalità di concessione e successivamente alla presentazione, da parte della Caixa, del rendiconto delle sue spese (v., in tal senso, sentenza Sviluppo Italia Basilicata/Commissione, cit. supra al punto 82, punto 49).

103 Dalla convenzione risulta piuttosto che essa disciplina solo eccezionalmente quanto accade successivamente alla sua estinzione e alla chiusura della SGAIA. La convenzione, infatti, precisa l'obbligo della Caixa, ai sensi del suo art. 8, n. 5, settimo comma, per i casi in cui la sovvenzione del FESR imputata e certificata non sia utilizzata dal beneficiario per qualsivoglia ragione, di imputare sul conto speciale e di rimborsare la Commissione «quand'anche la presente convenzione sia già estinta e la [SGAIA] saldata e chiusa».

104 Secondo la Commissione, le procedure alternative previste dal punto 18 della decisione impugnata avrebbero consentito di accollare le sovvenzioni di interessi da versare dopo il 31 dicembre 2001, vale a dire sia il deposito, su un conto bancario speciale, dell'importo delle sovvenzioni di interessi non scaduti, calcolate ed attualizzate, da versare dopo il 31 dicembre 2001, sia il pagamento ai beneficiari finali dell'importo equivalente agli interessi sovvenzionati da versare in futuro.

105 Al riguardo occorre rilevare che non vi è luogo, per il Tribunale, di pronunciarsi in ordine alla sufficienza di tali procedure alternative, dato che dalle suesposte considerazioni risulta che le misure adottate dalla Repubblica portoghese e dalla Caixa non erano sufficienti per soddisfare i requisiti previsti dall'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e dall'art. 5 della decisione di concessione.

106 Infine, si deve rilevare che la circostanza che la Commissione, anche a voler ritenere che abbia rilevato illo tempore le irregolarità di cui alla decisione impugnata, abbia omesso di segnalarle in sede di attuazione del contributo è inconferente con riguardo alla legittimità della decisione impugnata, per quanto la Commissione, alla luce del sistema di cooperazione che è alla base del regime introdotto con il regolamento n. 4253/88, sia tenuta a richiamare l'attenzione delle autorità competenti quando scopra irregolarità (v., in tal senso, sentenza della Corte 25 marzo 2010, causa C-414/08 P, Sviluppo Italia Basilicata/Commissione, Racc. pag. I-2559, punti 102 e 103).

107 Alla luce delle suesposte considerazioni, il primo capo del presente motivo deve essere respinto.

Sul secondo capo, relativo alla clausola compromissoria della convenzione

— Argomenti delle parti

108 La Repubblica portoghese sottolinea che la clausola compromissoria della convenzione, in forza della quale la Corte deve essere adita, conformemente all'art. 238 CE, avrebbe dovuto essere applicata dalla Commissione quando l'Istituzione ha contestato alla Caixa di aver commesso irregolarità relative all'esecuzione della convenzione.

109 Nella replica, la Repubblica portoghese aggiunge che l'affermazione secondo la quale essa non sarebbe firmataria della convenzione non può essere accolta, dal momento che le sue clausole sarebbero state approvate con il consenso dello Stato membro nel contesto della partnership.

110 La circostanza che la Commissione abbia escluso spese effettive concernenti interessi non scaduti, senza far valere una violazione della convenzione, darebbe luogo ad una controversia relativa all'interpretazione delle clausole concordate.

111 La Commissione contesta la tesi della Repubblica portoghese.

— Giudizio del Tribunale

112 Occorre rilevare che la domanda della Repubblica portoghese si fonda sulla clausola compromissoria di cui all'art. 18 della convenzione, conclusa tra la Caixa e la Commissione, di concerto con la Repubblica portoghese.

113 Il secondo periodo di tale articolo prevede che le parti della convenzione si impegnino a sottoporre al giudice comunitario, conformemente all'art. 238 CE, qualsivoglia denuncia o controversia tra di esse quanto alla validità, all'interpretazione o all'esecuzione della convenzione (v. supra, punto 25).

114 Occorre osservare, in primis, che dal disposto di tale clausola risulta che la denuncia o la controversia ricomprese nella sfera di applicazione della clausola medesima devono necessariamente riguardare la Caixa e la Commissione, atteso che esse sono parti della convenzione. La Repubblica portoghese, non essendo parte della convenzione, non può, conseguentemente, far valere che la Commissione non ha adito il giudice comunitario conformemente alla clausola compromissoria.

115 Del resto, la presente controversia non ricade nella sfera di applicazione della clausola compromissoria. Come risulta dall'art. 20, n. 1, e dall'art. 21, n. 1, del regolamento n. 4253/88, il pagamento dei contributi finanziari è effettuato in conformità agli impegni di bilancio stabiliti sulla base della decisione con cui è approvata l'azione in questione. Dal momento che l'importo del contributo in oggetto risulta dalla decisione di concessione, si deve rilevare che la convenzione, intesa a fissare talune modalità della sua utilizzazione, conformemente all'art. 6, n. 2, del regolamento n. 4254/88, non può dar luogo a un obbligo finanziario in capo alla Comunità (v., in tal senso, sentenza

del Tribunale 27 giugno 2007, causa T-65/04, Nuova Gela Sviluppo/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punti 104 e 105).

116 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il secondo capo del presente motivo e, conseguentemente, il secondo motivo nel suo complesso nonché il ricorso in toto devono essere respinti.

Sulle spese

117 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle proprie spese nonché a quelle della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica portoghese è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle della Commissione europea.

Martins Ribeiro Papasavvas Dittrich

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 marzo 2011.

Firme