SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

22 giugno 2005 *

Nella causa T-102/03,

Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS), con sede in Catania, rappresentato dagli avv.ti A. Scuderi e G. Motta,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. de March e L. Flynn, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. A. Dal Ferro, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 15 novembre 2002, C(2002) 4155, relativa alla soppressione del contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) concesso sotto forma di sovvenzione globale per l'attività di un «Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti» con decisione C(93) 256/4 della Commissione, del 16 febbraio 1993, e al recupero dell'anticipo versato dalla Commissione a titolo di tale contributo,

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

composto dal sig. J.D. Cooke, presidente, dal sig. R. García-Valdecasas e dalla sig.ra I. Labucka, giudici,

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

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 1° febbraio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 A termini dell'art. 158 CE, la Comunità sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. Essa mira in

particolare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. Ai sensi dell'art. 159 CE, la Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale, in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

2 Per conseguire i detti fini e disciplinare le missioni dei fondi, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 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), modificato in particolare dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081 (GU L 193, pag. 5).

3 Il 19 dicembre 1988 il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1). Tale regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 1989 ed è stato modificato più volte prima di essere abrogato il 31 dicembre 1999 dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1).

4 In forza delle disposizioni transitorie previste dall'art. 52, n. 1, del regolamento n. 1260/1999, l'art. 24 del regolamento n. 4253/88, intitolato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20), applicabile il 15 novembre 2002, ossia all'epoca in cui la Commissione ha deciso di sopprimere il

contributo in questione nel caso di specie (in prosieguo: l'«art. 24 del regolamento n. 4253/88»), dispone 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 deve 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 e procedimento

Decisione di autorizzazione del contributo

5 Con decisione 16 febbraio 1993, C(93) 256/4, la Commissione ha approvato la concessione alla Repubblica italiana di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sotto forma di sovvenzione globale per l'attività di un centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti,

rientrante nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari — obiettivo n. 1 — della Regione Sicilia (in prosieguo: la «decisione di autorizzazione»).

6 L'art. 1, secondo comma, della decisione di autorizzazione precisava che il contributo del FESR era concesso al Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti, organismo intermediario responsabile, per un importo massimo di ECU 6 760 000. Ai sensi di tale disposizione, le modalità di utilizzo della sovvenzione dovevano essere stabilite in una convenzione conclusa, di concerto con lo Stato membro interessato, tra la Commissione e gli organismi intermediari.

7 Ai sensi dell'art. 2 e della tabella finanziaria allegata alla decisione di autorizzazione, il detto contributo del FESR rappresentava il 60% circa del costo totale previsto per il progetto in questione e doveva essere integrato con un contributo della Regione Sicilia di ECU 3 758 000 e con un contributo del settore privato di ECU 540 000.

8 L'art. 3, primo comma, della decisione di autorizzazione fissava la data limite del 31 dicembre 1993 per l'assunzione di tutti gli impegni giuridicamente vincolanti necessari per impegnare le spese, e la data limite del 31 dicembre 1995 per l'effettuazione di tali spese:

«Il contributo comunitario potrà essere erogato a fronte di spese per le operazioni previste dalla sovvenzione globale che, nello Stato membro, avranno dato luogo — entro il 31 dicembre 1993 — alla stipula di atti giuridicamente vincolanti ed all'assunzione di un corrispondente specifico impegno finanziario. La data limite per effettuare le suddette spese è fissata al 31 dicembre 1995».

9 Tuttavia, l'art. 3, secondo comma, della decisione di autorizzazione consentiva alla Commissione di prorogare tali date:

«La Commissione può tuttavia prorogare tali date, su richiesta presentata dallo Stato membro entro il termine ultimo previsto, qualora le informazioni fornite ne giustifichino tale modifica. In mancanza di una proroga delle date concessa dalla Commissione, le spese effettuate successivamente al termine ultimo per la loro esecuzione non potranno più beneficiare del contributo comunitario».

10 Il 22 marzo 1993 la Commissione ha erogato al Ministero del Tesoro italiano, a titolo del contributo del FESR, un anticipo di ECU 3 380 000. Il detto anticipo non è stato erogato al Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (in prosieguo: il «CIS»), organismo intermediario responsabile di tale contributo e ricorrente nella presente causa.

Convenzione tra il CIS e la Commissione

11 Il 2 settembre 1993, conformemente all'art. 1, secondo comma, della decisione di autorizzazione, il CIS e la Commissione hanno stipulato una convenzione al fine di stabilire le modalità di utilizzazione della sovvenzione globale concessa con la decisione di autorizzazione (in prosieguo: la «convenzione tra il CIS e la Commissione»).

12 Ai sensi dell'art. l, secondo comma, della convenzione tra il CIS e la Commissione, l'intervento comunitario «ha per obiettivo la costituzione di un centro che fornisca alle imprese, in particolare piccole e medie (...), sia servizi informativi a valore aggiunto sia servizi mirati ad incrementare le iniziative di collaborazione imprenditoriale con le imprese milanesi o a queste connesse».

13 L'art. 5 di tale convenzione descrive le sette misure che dovevano essere attuate dal CIS nell'ambito dell'intervento comunitario, e cioè:

— Misura l: strutturazione del Centro informativo;

— Misura 2: realizzazione di un sistema informativo sulle imprese siciliane;

— Misura 3: offerta di servizi informativi avanzati per le imprese;

— Misura 4: realizzazione di pacchetti di investimento e collaborazione;

— Misura 5: utilizzazione di desk esterni;

— Misura 6: promozione della collaborazione;

— Misura 7: marketing e comunicazione.

In particolare, la Misura l era diretta a «costituire e strutturare un centro servizi in grado di accedere alla pluralità di networks di servizi nazionali ed internazionali al fine di favorire l'integrazione delle imprese siciliane nel mercato».

14 L'art. 14 della convenzione tra il CIS e la Commissione dispone quanto segue:

«La Commissione, d'intesa con lo Stato membro, potrà — qualora l'intermediario si renda responsabile di rilevanti inadempienze — recedere in qualsiasi momento dagli impegni assunti con la presente Convenzione riconoscendo all'intermediario gli importi maturati in relazione agli impegni assunti ed alle attività svolte per l'attuazione della Sovvenzione globale fino alla data di comunicazione del recesso».

Trattative per la convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia

15 Con lettera 12 novembre 1993, inviata alla Commissione, alle autorità italiane e alla Regione Sicilia, il CIS ha chiesto alla Commissione una proroga di un anno dei termini previsti dall'art. 3 della decisione di autorizzazione (vale a dire il 31 dicembre 1993 per l'assunzione di tutti gli impegni finanziari giuridicamente vincolanti e il 31 dicembre 1995 per l'effettuazione delle spese).

16 Nella detta lettera si spiegava che il ritardo prodottosi nella stipula della convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia, che doveva mettere il CIS in condizione di ricevere il contributo della Regione Sicilia, era dovuto alla comunicazione tardiva del parere del Consiglio di giustizia amministrativa ed aveva come conseguenza quella di ritardare il rilascio delle fideiussioni bancarie necessarie per l'entrata in vigore della convenzione tra il CIS e la Commissione.

17 La Commissione ha concesso la proroga del termine per l'assunzione degli impegni finanziari al 31 dicembre 1994.

18 Il 13 dicembre 1994 il CIS e la Regione Sicilia hanno stipulato una convenzione diretta a definire le modalità di utilizzazione del contributo concesso dalla Regione Sicilia integrativo del contributo del FESR (in prosieguo: la «convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia»).

19 Tuttavia, l'art. 15 della convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia disponeva che, affinché la detta convenzione entrasse in vigore, erano necessari anche un decreto del presidente della Regione e l'intervento della Corte dei conti. Le dette formalità risultavano soddisfatte il 29 marzo 1995, data in cui la detta convenzione è entrata in vigore.

20 L'art. 11 della convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia enuncia che, qualora l'intermediario si sia reso responsabile di inadempienze di estrema gravità, la Regione Sicilia può recedere in qualsiasi momento dagli impegni assunti con la convenzione, «riconoscendo all'intermediario gli importi maturati in relazione agli impegni assunti ed alle attività svolte per l'attuazione della Sovvenzione globale fino alla data di comunicazione del recesso».

21 Nel 1994 il CIS ha attuato con propri anticipi sul suo capitale sociale la prima misura che doveva essere effettuata nell'ambito dell'intervento comunitario, vale a dire «costituire e strutturare un centro servizi in grado di accedere alla pluralità di networks di servizi nazionali ed internazionali al fine di favorire l'integrazione delle imprese siciliane nel mercato». Tali azioni consistevano nell'impegnare specifiche risorse umane e finanziarie al fine di garantire un'assistenza concreta agli organismi regionali e comunitari e di instaurare contatti con le imprese e le associazioni. Secondo il CIS, siffatte azioni dovevano essere intraprese, poiché in caso contrario il ritardo accumulato non avrebbe potuto essere recuperato. Il CIS ha comunicato tali azioni alla Commissione per il tramite delle amministrazioni statali e regionali italiane.

22 Il 15 dicembre 1994 si è tenuta a Palermo una riunione del Comitato di sorveglianza del progetto con la partecipazione di rappresentanti del CIS e di un funzionario della Direzione generale (DG) «Politica regionale» della Commissione. Nel corso di tale riunione, il detto funzionario ha indicato che la delibera del Consiglio di amministrazione del CIS relativa ai progetti esecutivi e al suo impegno ad attuare il progetto poteva rientrare nel concetto di «impegni da assumere entro il 31 dicembre 1994» ai sensi dell'art. 3 della decisione di autorizzazione.

Dalla seconda richiesta di proroga dei termini previsti dall'art. 3 della decisione di autorizzazione alla decisione impugnata

23 Nel dicembre 1994 la Regione Sicilia ha presentato alla Commissione una seconda richiesta di proroga dei termini per la concessione del contributo del FESR, richiesta che è stata respinta dalla Commissione.

24 Con lettera 21 settembre 1995 la Commissione ha notificato al CIS il suo rifiuto di concedere la proroga richiesta dalla Regione Sicilia e gli ha chiesto di comunicare l'ammontare delle spese sostenute al fine di stabilire la quota di partecipazione del FESR:

«(...) Vi informiamo che la vostra richiesta di prolungamento dei termini per gli impegni finanziari non ha potuto essere accolta dalla Commissione a causa della carenza di valide delibere di impegni nei confronti di aziende beneficiarie pur essendo già stata concessa, a suo tempo, una proroga di un anno (scaduta il 31.12.94). Abbiamo necessità di conoscere, con la massima sollecitudine possibile, l'ammontare dei vostri impegni al fine di individuare l'importo degli impegni in essere da parte nostra».

25 Il 20 ottobre 1995, a seguito del rifiuto della Commissione di prorogare i termini di attuazione della sovvenzione globale, il CIS ha preso atto dell'impossibilità di proseguire il progetto che costituiva il suo oggetto sociale e ha deliberato lo scioglimento anticipato della società, con conseguente messa in liquidazione.

26 Al fine di ottenere il rimborso delle spese sostenute per la realizzazione del progetto a concorrenza della quota assunta dalla Regione Sicilia, il CIS ha presentato alle autorità di tale regione un elenco delle spese sostenute in tale ambito per un importo complessivo di ITL 711 587 000. Il CIS ha chiesto altresì alla Regione Sicilia di trasmettere analoga richiesta di rimborso a valere sulle somme depositate presso il Ministero del Tesoro italiano a titolo di contributo del FESR.

27 Con lettera 9 marzo 2001 le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione la dichiarazione finale delle spese sostenute dal CIS nell'ambito del contributo nonché la relativa documentazione, indicando l'importo di ITL 688 505 743 quali spese dichiarate ammissibili dalle autorità regionali.

28 Con lettera 27 dicembre 2001 la Commissione ha deciso di avviare la procedura prevista all'art. 24 del regolamento n. 4253/88, chiedendo alle autorità italiane e al beneficiario del contributo di presentare le loro osservazioni. In tale lettera si indicava che la Commissione intendeva sopprimere il contributo del FESR e chiedere il recupero dell'anticipo versato in quanto dall'esame della documentazione trasmessa «risulta[va] che le spese dichiarate riguarda[va]no solamente l'avvio dell'attività del [CIS]», mentre nelle spese dichiarate non figuravano le azioni d'informazione, di assistenza e di promozione, che invece avrebbero dovuto essere realizzate dal CIS conformemente alla convenzione stipulata tra quest'ultimo e la Commissione, il che autorizzava quest'ultima, a suo parere, a ritenere che «il [CIS], che ha cessato ogni attività il 6 dicembre 1995, non [fosse] mai stato funzionale».

29 Con lettera 11 marzo 2002 la Regione Sicilia ha trasmesso alla Commissione le osservazioni del commissario liquidatore del CIS relative alla decisione di avviare la procedura prevista dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88. In tale lettera si ricordava che le autorità italiane avevano comunicato alla Commissione che le spese dichiarate ammissibili a seguito dell'accertamento da parte della Regione Sicilia ammontavano a ITL 688 505 743, che le dette spese erano state sostenute dal CIS nell'ambito delle attività inerenti all'attuazione della Misura 1, «Strutturazione del Centro informativo», e che il Consiglio di amministrazione del CIS aveva adottato varie decisioni relative alle altre misure previste dal contributo, quali la Misura 3, «Offerta di servizi informativi avanzati per le imprese», per cui erano state identificate le banche dati e le risorse di personale necessarie, e la Misura 5, «Utilizzazione di desk esterni», i cui progetti di fattibilità erano stati approvati. La detta lettera indicava, inoltre, che la mancata realizzazione del progetto non era dipesa dall'attività o inattività del CIS, bensì dalla tardiva stipula della convenzione tra il CIS e la Regione Sicilia e conseguentemente dal tardivo cofinanziamento da parte di tale regione.

30 Con decisione 15 novembre 2002, C(2002) 4155, indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione ha soppresso il contributo del FESR pari a ECU 6 760 000 concesso con la decisione di autorizzazione e ha invitato le autorità italiane a restituire l'anticipo versato a titolo di tale contributo (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Procedimento e conclusioni delle parti

31 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 marzo 2003 il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

32 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato il ricorrente e la Commissione a produrre vari documenti e a rispondere per iscritto ad una serie di quesiti.

33 Con lettera del ricorrente 31 dicembre 2004 e con lettera della Commissione 6 gennaio 2005, le parti hanno ottemperato alle misure di organizzazione del procedimento disposte dal Tribunale.

34 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 1° febbraio 2005. In tale occasione, il ricorrente ha confermato che non contestava la decisione impugnata nella parte in cui essa sopprime il contributo, ma solo in quanto non concede il rimborso della quota gravante sul FESR delle spese sostenute dal CIS nell'ambito del contributo per un importo certificato pari a ITL 688 505 743.

35 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata nella parte in cui essa non concede il rimborso della quota del FESR sulle spese sostenute dal CIS nell'ambito del contributo per un importo certificato pari a ITL 688 505 743;

— condannare la Commissione alle spese.

36 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

Argomenti delle parti

37 Il ricorrente deduce otto motivi nell'ambito del suo ricorso: il primo motivo verte sulla violazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88; il secondo motivo riguarda l'abuso di potere commesso dalla Commissione; il terzo motivo concerne la violazione dell'art. 14 della convenzione stipulata tra il CIS e la Commissione; il quarto motivo verte sulla violazione del «principio di forza maggiore»; il quinto motivo riguarda la violazione del principio di proporzionalità; il sesto motivo attiene alla violazione del principio di certezza del diritto; il settimo motivo riguarda la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e l'ottavo motivo verte su uno sviamento di potere.

38 In particolare, nell'ambito del secondo motivo, il ricorrente rileva incidentalmente che la Commissione non poteva ignorare che dal suo diniego di prorogare i termini dell'azione sarebbe derivato inevitabilmente l'arresto delle attività relative alla completa attuazione della sovvenzione globale.

39 Inoltre, nell'ambito del terzo motivo, il ricorrente fa valere che la Commissione ha violato l'art. 14 della convenzione tra il CIS e la Commissione, in quanto tale disposizione consente alla Commissione, qualora l'intermediario si renda responsabile di rilevanti inadempienze, di recedere dagli impegni assunti con la convenzione, riconoscendo all'intermediario il diritto di ottenere il rimborso delle spese sostenute in relazione agli impegni assunti e alle attività svolte a tal fine. Nel caso di specie, a fortiori, la Commissione avrebbe quindi dovuto concedere il rimborso delle spese effettuate dal CIS nell'ambito dell'attuazione del contributo, dato che la mancata realizzazione non dipende dall'inerzia del CIS, bensì da fatti indipendenti dalla sua volontà, e il CIS ha fatto tutto il possibile per realizzare le attività richieste.

40 Secondo la Commissione, l'art. 14 della convenzione tra il CIS e la Commissione non è applicabile alla fattispecie in questione, in quanto esso disciplina l'ipotesi del recesso unilaterale dalla convenzione da parte della Commissione. Orbene, il caso in esame riguarderebbe la soppressione di un contributo comunitario da parte della Commissione a causa di irregolarità o di modifiche importanti delle condizioni di attuazione del progetto e l'art. 24 del regolamento n. 4253/88 sarebbe l'unica disposizione applicabile.

41 Inoltre, nell'ambito del quinto motivo, il ricorrente fa valere una violazione del principio di proporzionalità in quanto la Commissione, respingendo la domanda di rimborso delle spese che erano già state sostenute dal CIS, ha superato i limiti di quanto era opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefisso (sentenza della Corte 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit Nederland, Racc. pag. 2171, punto 25, e sentenza del Tribunale 12 ottobre 1999, causa T-216/96, Conserve Italia/ Commissione, Racc. pag. II-3139, punto 101). La Commissione avrebbe dovuto tener conto delle circostanze del caso di specie al fine di evitare di adottare una decisione che penalizzasse il CIS, accollandogli la responsabilità dei ritardi della Regione Sicilia. A tale proposito, il ricorrente sottolinea che, a causa della decisione impugnata, esso ha perduto il diritto all'intero contributo previsto dalla decisione di autorizzazione, cosa che lo stesso non contesta. Tuttavia, il CIS considera sproporzionato il diniego della Commissione di rimborsargli l'importo delle spese da esso effettuate nell'ambito dell'attuazione del progetto, spese la cui effettività e il cui fondamento sono stati rilevati e certificati dalle autorità italiane e che, inoltre, sarebbero state inizialmente accettate dalla Commissione.

42 Secondo la Commissione, la soppressione dell'intero contributo non comporta una violazione del principio di proporzionalità in presenza di circostanze che la giustifichino. Orbene, nel caso di specie la Commissione, alla luce della documentazione fornita dalle autorità nazionali e nell'ambito del potere discrezionale conferitole dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88, ha ritenuto di dover sopprimere il contributo comunitario. In particolare, essa sottolinea che soltanto una delle sette misure previste dal progetto era stata realizzata, che la detta misura si limitava alla sola creazione della struttura a partire dalla quale dovevano essere realizzate le altre misure e che tale struttura era nell'impossibilità di funzionare essendo stata messa in liquidazione nell'ottobre 1995, cioè ancor prima che scadesse

il termine per l'effettuazione dei pagamenti e comunque prima di poter essere operativa.

43 Infine, nell'ambito del settimo motivo, il ricorrente fa valere una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, in quanto la decisione impugnata sopprime l'intero contributo senza considerare le conseguenze di una tale misura per il CIS, il quale, in ossequio alle disposizioni che disciplinano la fattispecie, confidando nella regolarità del proprio comportamento, aveva, nei limiti delle sue competenze e possibilità, compiuto in buona fede tutte le attività necessarie per la realizzazione della sovvenzione globale. Di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto tenere conto delle spese, effettuate nell'ambito dell'attuazione del contributo, regolarmente certificate e rendicontate piuttosto che decidere la soppressione del contributo senza procedere al rimborso di tali spesè.

44 Secondo la Commissione, la tutela del legittimo affidamento nel diritto comunitario si realizza in presenza di tre condizioni: in primo luogo, devono essere state fornite all'interessato assicurazioni precise, incondizionate e concordanti da parte delle autorità comunitarie; in secondo luogo, tali assicurazioni devono essere di natura tale da far sorgere nel destinatario delle stesse una legittima aspettativa e, in terzo luogo, le assicurazioni fornite devono essere conformi alle norme applicabili (sentenza del Tribunale 6 luglio 1999, causa T-203/97, Forvass/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-129 e II-705, punti 70 e 71). Nel caso di specie, nessuna delle tre citate condizioni sarebbe soddisfatta. Infatti, il CIS avrebbe effettuato di propria iniziativa spese corrispondenti al contributo. Certo, la Commissione riconosce di non essersi opposta a tale iniziativa del CIS, ma sostiene di non averla neanche forzata e che, quindi, ciò non potrebbe aver fatto sorgere nel ricorrente alcun tipo di legittimo affidamento ad ottenere il rimborso di tali spese. Inoltre, la Commissione osserva come la decisione di autorizzazione e la convenzione tra il CIS e la Commissione indicassero che la sovvenzione globale veniva concessa per la costituzione e il funzionamento del Centro informativo entro i termini stabiliti. Nessuna disposizione permetterebbe quindi di concludere che le spese sostenute per l'attuazione del progetto sarebbero state rimborsate in caso di mancata realizzazione del progetto stesso.

Giudizio del Tribunale

45 L'esposizione dei fatti e degli argomenti addotti dal ricorrente nell'ambito del procedimento amministrativo, riportati nelle sue memorie, può essere riassunta come segue:

— il CIS non ha commesso alcuna irregolarità né apportato modifiche all'attuazione del contributo, ma è stato solamente vittima del comportamento della Regione Sicilia;

— il CIS ha realizzato la Misura 1 e ha indicato alla Commissione di aver assunto vari impegni relativi in particolare alle Misure 3 e 5;

— la Commissione non ha preso in considerazione le assicurazioni fornite in occasione della riunione del Comitato di sorveglianza tenutasi il 15 dicembre 1994, nel corso della quale il suo rappresentante avrebbe indicato quali misure potevano essere adottate per soddisfare la condizione legata agli impegni da assumere entro il 31 dicembre 1994;

— la Commissione non ha tenuto conto del fatto che le attività previste nell'ambito del contributo non hanno potuto essere realizzate a seguito del suo rifiuto di prorogare il termine che avrebbe consentito l'assunzione di impegni giuridici e finanziari vincolanti;

— la liquidazione del CIS, quindi, sarebbe solo la conseguenza diretta del rifiuto di proroga di tale termine, che implicava necessariamente l'impossibilità di realizzare il contributo;

— la Commissione si è anche discostata dalla presa di posizione adottata nella sua lettera 21 settembre 1995, in cui essa chiedeva al CIS di indicare l'ammontare delle spese sostenute allo scopo di stabilire la quota di partecipazione del FESR.

46 Occorre rilevare che il difetto o l'insufficienza di motivazione rientra nell'inosservanza delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 230 CE e costituisce un motivo di ordine pubblico che dev'essere sollevato d'ufficio dal giudice comunitario (sentenze della Corte 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix, Racc. pag. I-983, punto 24, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 67; sentenza del Tribunale 21 marzo 2001, causa T-206/99, Métropole télévision/Commissione, Racc. pag. II-1057, punto 43).

47 Si deve inoltre ricordare come da una giurisprudenza consolidata risulti che la motivazione di una decisione individuale che arreca pregiudizio deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui essa promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo (citate sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 63, nonché Métropole télévision/Commissione, punto 44).

48 Orbene, nel caso di specie la decisione impugnata non si pronuncia in merito ai vari fatti e argomenti citati, in particolare per quanto riguarda la questione se tali elementi potessero o meno giustificare il rimborso delle spese effettuate dal CIS prima della soppressione del contributo, quando invece la soluzione della questione relativa a tali elementi è essenziale per consentire al Tribunale di esaminare la fondatezza della decisione impugnata.

49 Infatti, nell'ambito della parte relativa allo «svolgimento del progetto», la decisione impugnata si limita a rilevare che «il beneficiario è stato posto in liquidazione il 20 ottobre 1995» (punto 6 della motivazione), che la dichiarazione finale di spesa

nonché la documentazione relativa sono state trasmesse alla Commissione e che le spese rendicontate dal beneficiario ammontavano a ITL 711 584 000, di cui ITL 688 505 743 sono state dichiarate ammissibili a seguito di un accertamento da parte delle autorità della Regione Sicilia (punto 7 della motivazione).

50 Nell'ambito della parte relativa alla «reazione dello Stato membro interessato», la decisione impugnata precisa quanto segue (punto 10 della motivazione):

«Con lettera dell'11 marzo 2002 (...), le autorità italiane trasmettevano le informazioni complementari richieste predisposte dal commissario liquidatore [del CIS]. Queste informazioni confermavano che:

— le spese rendicontate ammontavano a ITL 711 584 000 e quelle dichiarate ammissibili, a seguito di un accertamento da parte delle autorità della Regione Sicilia, ammontavano a ITL 688 505 743;

— l'attività relativa alla Sovvenzione Globale in oggetto aveva riguardato esclusivamente la Misura 1 "Strutturazione del Centro Informativo";

— il diritto al pagamento era fondato sul presupposto che il mancato raggiungimento dell'obiettivo fissato non è dipeso dall'attività (o inattività) del CIS, bensì dalla tardiva stipula della Convenzione tra la Regione Sicilia e il beneficiario e conseguentemente [dal] tardivo cofinanziamento della Regione Sicilia».

51 Nell'ambito della parte relativa alla «valutazione della Commissione», nella decisione impugnata si afferma soltanto quanto segue (punto 12 della motivazione):

«(...)

— L'obiettivo della Sovvenzione Globale di realizzare le attività conformemente alla descrizione ripresa all'articolo 5 della Convenzione [tra il CIS e la Commissione] non è stato raggiunto, dato che solo la Misura 1 "Strutturazione del Centro Informativo CIS S.p.A." sulle sette misure previste in tale articolo è stata realizzata.

— Gli argomenti addotti dal CIS S.p.A. non giustificano neanche la presa in considerazione delle spese dichiarate e relative alla Misura "Strutturazione del Centro Informativo CIS S.p.A.". Le ragioni addotte per spiegare l'insuccesso della Sovvenzione globale, relative al cofinanziamento tardivo da parte delle autorità italiane, non giustificano la richiesta del contributo comunitario in quanto la sovvenzione era stata accordata per la realizzazione delle attività indicate nella convenzione [tra il CIS e la Commissione]. La concessione della sovvenzione globale aveva per obiettivo l'attività di un Centro d'informazione. Questo Centro non ha di fatto operato ed è stato posto in liquidazione dopo aver effettuato una sola misura sulle sette previste dalla convenzione [tra il CIS e la Commissione]. Di conseguenza, il mancato rispetto della convenzione [tra il CIS e la Commissione] giustifica la soppressione del contributo concesso per la sovvenzione globale e il recupero dell'anticipo versato».

52 Occorre rilevare che la decisione impugnata non menziona gli eventi intervenuti tra il 2 settembre 1993, data in cui è stata stipulata la convenzione tra il CIS e la Commissione, e il 20 ottobre 1995, data in cui il CIS è stato posto in liquidazione.

53 In primo luogo, la decisione impugnata non fa alcun riferimento alla prima richiesta di proroga dei termini presentata dal CIS alla Commissione il 12 novembre 1993 e alla decisione della Commissione di prorogare fino al 31 dicembre 1994 il termine concesso per l'assunzione degli impegni finanziari previsto all'art. 3, primo comma, della decisione di autorizzazione.

54 In secondo luogo, il rifiuto della Commissione di accogliere la seconda richiesta di proroga dei termini presentata dalla Regione Sicilia, che ha avuto l'effetto automatico di impedire al CIS di realizzare il contributo, non è menzionato dalla decisione impugnata. La Commissione non ha trovato traccia di questi due documenti, come ha potuto indicare al Tribunale in risposta alla richiesta di produzione degli stessi. Tuttavia, occorre rilevare in via incidentale che l'art. 3, secondo comma, della decisione di autorizzazione consentiva alla Commissione di prorogare tali date qualora le informazioni fornite lo giustificassero.

55 In terzo luogo, la lettera inviata dalla Commissione al CIS il 21 settembre 1995 è stata ignorata dalla decisione impugnata, sebbene con la detta lettera si comunicasse al CIS che «la [seconda] richiesta di prolungamento dei termini per gli impegni finanziari non ha potuto essere accolta dalla Commissione a causa della carenza di valide delibere di impegni nei confronti di aziende beneficiarie». Occorre rilevare che la ragione menzionata in tale lettera è incompatibile con la posizione espressa durante la riunione del Comitato di sorveglianza del progetto, tenutasi a Palermo il 15 dicembre 1994 con la partecipazione di rappresentanti del CIS, di un funzionario della DG «Politica regionale» della Commissione e di funzionari della Regione Sicilia, nel corso della quale è stata menzionata la questione degli impegni da assumere entro il 31 dicembre 1994. Nel corso di tale riunione, il funzionario della Commissione ha indicato, secondo quanto riportato nelle osservazioni del CIS sulla decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 24 del regolamento n. 4253/88 trasmesse alla Commissione l'11 marzo 2002 e non contestate da quest'ultima, che: «[N]el caso specifico del CIS[,] quale concetto di "impegni da assumere entro il termine del 31.12.1994" avrebbe potuto intendersi la deliberazione con cui il C.d.A. del CIS avrebbe approvato i progetti esecutivi delle misure e l'impegno complessivo ad attuare il progetto, così come previsto». Pertanto, al fine di conformarsi a tale interpretazione, il Consiglio di amministrazione del CIS ha adottato, il 20 dicembre 1994, varie decisioni relative all'attuazione del progetto, in particolare per quanto

riguarda la Misura 3 (Offerta di servizi informativi avanzati per le imprese), per cui erano state identificate le banche dati e le risorse di personale necessarie, e la Misura 5 (Utilizzazione di desk esterni), i cui progetti di fattibilità erano stati approvati.

56 Orbene, su tale punto la decisione impugnata afferma che solo la Misura 1 (Strutturazione del Centro informativo) era stata realizzata, senza pronunciarsi sugli argomenti presentati dal CIS nella suddetta lettera 11 marzo 2002 per quanto riguarda l'attuazione delle Misure 3 e 5, e ciò ancora prima che la Commissione rifiutasse di concedere la seconda proroga dei termini.

57 In quarto luogo, la decisione impugnata non tiene conto neanche del contenuto della lettera inviata dalla Commissione al CIS il 21 settembre 1995, nella parte in cui essa chiedeva al CIS di far «conoscere, con la massima sollecitudine possibile, l'ammontare dei [suoi] impegni al fine di individuare l'importo [di quelli della Commissione]». Da tale richiesta si può ragionevolmente evincere che la Commissione aveva accettato di rimborsare una parte delle spese effettuate dal CIS per l'attuazione del contributo.

58 D'altra parte, la decisione impugnata, che pure basa la soppressione del contributo e il rifiuto di concedere il rimborso in questione sulla mancata esecuzione di tutte le misure previste dall'art. 5 della convenzione tra il CIS e la Commissione, non prende in considerazione la possibilità offerta dall'art. 14 di tale convenzione, il quale dispone che, qualora l'intermediario si renda responsabile di rilevanti inadempienze, la Commissione può recedere dagli impegni assunti con la convenzione «riconoscendo [tuttavia] all'intermediario gli importi maturati in relazione agli impegni assunti ed alle attività svolte per l'attuazione della Sovvenzione globale fino alla data di comunicazione del recesso». Orbene, se le spese effettuate per attuare la sovvenzione globale possono essere rimborsate in caso di rilevanti inadempienze da

parte dell'intermediario, è difficile capire perché tali spese non possano essere rimborsate in mancanza di siffatte inadempienze da parte del ricorrente.

59 Di conseguenza, da tutto quanto precede risulta che la decisione impugnata è inficiata da vizi di motivazione tali da non consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo. In particolare, il Tribunale non può valutare la legittimità della decisione impugnata riguardo ai principi di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento.

60 Pertanto, la decisione impugnata dev'essere annullata in quanto la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione impostole dall'art. 253 CE. Infatti, la decisione impugnata non è sufficientemente motivata sulla questione del rimborso della quota del FESR sulle spese sostenute dal CIS nell'ambito del contributo per un importo certificato pari a ITL 688 505 743.

Sulle spese

61 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, è condannata a sopportare le proprie spese oltre a quelle sostenute dal ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 15 novembre 2002, C(2002) 4155, relativa alla soppressione del contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale concesso con decisione della Commissione 16 febbraio 1993, C(93) 256/4, è annullata nella parte in cui sopprime il contributo relativo alle spese sostenute dal Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA per un importo certificato di ITL 688 505 743.**

2) **La Commissione sopporterà le proprie spese e quelle sostenute dal ricorrente.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 giugno 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. D. Cooke