SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

19 gennaio 2006 *

Nel procedimento C-240/03 P,

avente ad oggetto un ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado, proposto, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, il 28 maggio 2003,

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

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra C. Cattabriga e dal sig. L. Visaggio, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. A. Dal Ferro, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: l'italiano.

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, nonché dai sigg. J. Malenovský, S. von Bahr, A. Borg Barthet e A.Ó Caoimh (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 marzo 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso di impugnazione, la Comunità montana della Valnerina (in prosieguo: la «CMV») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 13 marzo 2003, causa T-340/00, Comunità montana della Valnerina/Commissione (Racc. pag. II-811; in prosieguo: la «sentenza

impugnata»), nella parte in cui tale pronuncia ha parzialmente respinto il suo ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee 14 agosto 2000, C (2000) 2388, recante soppressione del contributo finanziario del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione «orientamento», che era stato concesso alla detta Comunità montana con la decisione della Commissione 10 novembre 1993, C (93) 3182 (in prosieguo, rispettivamente: la «decisione di soppressione» e la «decisione di concessione»), nell'ambito di un progetto pilota e di dimostrazione di filiere silvo-agro-alimentari in zone collinari marginali (in prosieguo: il «progetto»).

I — Contesto normativo

2 Il 24 giugno 1988 il Consiglio delle Comunità europee ha adottato il regolamento (CEE) n. 2052/88, 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).

3 Gli artt. 14-16 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento n. 4253/88»), contengono le disposizioni relative al trattamento delle domande di contributo finanziario dei Fondi strutturali, le condizioni di ammissibilità a tale contributo e talune disposizioni particolari.

4 Il regolamento n. 4253/88 reca altresì, all'art. 21, le disposizioni relative al pagamento del detto contributo finanziario, all'art. 23, quelle relative al controllo finanziario e, all'art. 24, quelle riguardanti la riduzione, la sospensione e la soppressione del contributo.

5 A questo proposito, l'art. 24 di tale regolamento 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 dev'essere restituita alla Commissione. Le somme non restituite sono aumentate degli interessi di mora, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e in base alle modalità che saranno adottate dalla Commissione secondo le procedure di cui al titolo VIII».

II — Fatti all'origine della controversia

6 I fatti all'origine della controversia, quali risultanti dai punti 7-30 della sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.

7 Nel giugno 1993 la CMV ha inviato alla Commissione una domanda di contributo comunitario per il progetto.

8 L'obiettivo generale del progetto consisteva nella realizzazione e nella dimostrazione in via sperimentale di due filiere silvo-agro-alimentari ad opera, l'una, della CMV, nella Valnerina, e, l'altra, dell'associazione Route des Senteurs (in prosieguo: la «RDS»), nella Drôme provençale (Francia), con lo scopo di introdurre e di sviluppare attività alternative, come l'agriturismo, in parallelo a quelle agricole tradizionali.

9 Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della decisione di concessione, la CMV e la RDS erano le «responsabili» del progetto. L'art. 2 fissava il periodo di realizzazione del progetto a 30 mesi, ossia dal 1° ottobre 1993 al 31 marzo 1996. A norma dell'art. 3, primo comma, della detta decisione, il costo complessivo finanziabile del progetto ammontava a ECU 1 817 117 e il contributo finanziario massimo della Comunità europea era fissato in ECU 908 558. Secondo l'art. 5 della medesima decisione, tanto la CMV quanto la RDS erano «destinatari[e] [di quest'ultima]».

10 L'allegato I della decisione di concessione conteneva una descrizione del progetto. Al punto 5 di tale allegato la CMV era designata come la «beneficiari[a]» del contributo finanziario in questione e la RDS come l'«altr[a] responsabile del progetto». Al punto 8 di questo stesso allegato era esposto un piano finanziario del progetto con una ripartizione dei costi delle sue diverse azioni. Tali azioni e i relativi costi erano illustrati in maniera particolareggiata in quattro parti; la CMV e la RDS dovevano realizzare ciascuna le azioni previste in due di tali quattro parti.

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

12 Nel 1993 e nel 1995 la Commissione ha versato alla CMV due acconti corrispondenti rispettivamente al 40 % ed al 30 % del contributo comunitario al progetto. La CMV ha versato a sua volta alla RDS le somme corrispondenti ai costi delle azioni del progetto che dovevano essere realizzate da quest'ultima.

13 Nel dicembre 1994 e nel giugno 1997 la CMV ha trasmesso alla Commissione, rispettivamente, una prima relazione sullo stato di avanzamento del progetto e sulle spese già sostenute per ciascuna delle azioni previste, nonché una relazione finale sull'esecuzione del progetto. In tali relazioni la CMV ha segnatamente attestato, da un lato, che era in possesso delle prove di pagamento corrispondenti alle spese effettuate e, dall'altro, che le azioni realizzate erano conformi a quelle descritte nell'allegato I della decisione di concessione.

14 Il 12 agosto 1997 la Commissione ha comunicato alla CMV di aver intrapreso una revisione generale tecnica e contabile di tutti i progetti finanziati ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4256, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione «orientamento» (GU L 374, pag. 25), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2085 (GU L 193, pag. 44), ivi compreso il progetto. La detta istituzione ha invitato la CMV a produrre, in conformità del punto 5 dell'allegato II della decisione di concessione, un elenco di tutti i documenti probatori relativi alle spese ammissibili sostenute in sede di esecuzione del progetto nonché una copia certificata conforme all'originale di ciascuno di essi.

15 Dopo aver ricevuto dalla CMV alcuni documenti, la Commissione ha informato quest'ultima, con lettera 6 marzo 1998, di voler procedere ad un controllo in loco in merito alla realizzazione del progetto; tale controllo si è svolto presso la CMV dal 23 al 25 marzo 1998 e presso la RDS dal 4 al 6 maggio 1998.

16 Con lettera 22 marzo 1999 la Commissione ha informato la CMV che, in conformità dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, aveva proceduto a un esame del contributo finanziario relativo al progetto e che, siccome da tale esame erano emersi elementi che potevano costituire irregolarità, aveva deciso di avviare il procedimento previsto all'art. 24 e al punto 10 dell'allegato II della decisione di concessione. In tale lettera, di cui ha inviato una copia alla RDS, la Commissione ha precisato quali fossero tali diversi elementi, e ciò in maniera specifica con riguardo alle azioni incombenti alla CMV, da un lato, e alla RDS, dall'altro.

17 Con la decisione di soppressione, indirizzata alla Repubblica italiana nonché alla CMV, e notificata a quest'ultima il 21 agosto 2000, la Commissione ha soppresso, ex art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, il contributo finanziario accordato al progetto ed ha chiesto alla CMV la restituzione della totalità degli importi già versati.

18 Al nono 'considerando' della decisione di soppressione la Commissione ha enumerato una serie di irregolarità ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88. Tali irregolarità si riferivano, da un lato, ad azioni realizzate dalla RDS e, dall'altro, ad azioni riconducibili alla CMV.

19 Con lettere 14 settembre e 2 ottobre 2000 la CMV ha chiesto alla RDS la restituzione delle somme che le aveva versato per la realizzazione del progetto. Nella sua risposta in data 20 ottobre 2000 a tale richiesta la RDS ha affermato, in sostanza, che la decisione di soppressione era, a suo avviso, ingiustificata.

III — Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

20 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 7 novembre 2000, la CMV ha proposto un ricorso di annullamento.

21 A sostegno del suo ricorso essa ha dedotto quattro motivi. Il primo era relativo ad una violazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità, in quanto la Commissione non aveva limitato la propria richiesta di rimborso del contributo finanziario alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla CMV. Il secondo motivo era fondato sugli errori commessi dalla Commissione nella constatazione delle diverse irregolarità verificatesi nella realizzazione della parte del progetto a carico della CMV stessa, nonché su violazioni dell'obbligo di motivazione e dei diritti della difesa. Il terzo motivo riguardava una violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, in quanto la Commissione aveva chiesto il rimborso dell'intero contributo concesso per la realizzazione di azioni da parte della CMV. Infine, con il quarto motivo veniva dedotto uno sviamento di potere. La CMV ha chiesto al Tribunale di annullare la decisione di soppressione e di condannare la Commissione alle spese.

22 La Repubblica italiana è intervenuta nel procedimento dinanzi al Tribunale a sostegno della CMV.

23 Risulta dal fascicolo della Corte che, nel corso del giudizio dinanzi al Tribunale, la RDS è stata oggetto di una procedura di liquidazione.

24 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha annullato la decisione di soppressione nella parte in cui la Commissione non aveva limitato la propria richiesta di restituzione del contributo finanziario alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla CMV stessa.

25 Al riguardo il Tribunale ha rilevato che la Commissione aveva certo la facoltà di designare un responsabile principale che fosse tenuto a restituire, in caso di irregolarità, tutte le somme versate. Nondimeno, secondo il Tribunale, occorreva tener conto del fatto che un eventuale obbligo di rimborso di un contributo finanziario poteva comportare conseguenze gravi per le parti interessate. Pertanto, il principio di certezza del diritto esigeva che le norme applicabili all'esecuzione del contratto fossero sufficientemente chiare e precise affinché gli interessati potessero conoscere con certezza i loro diritti e i loro obblighi e adottare di conseguenza le loro disposizioni, vale a dire, nella fattispecie, accordarsi prima della concessione del contributo su strumenti di diritto privato adeguati, che permettessero loro di proteggere i propri interessi finanziari l'uno nei confronti dell'altro. Tuttavia, nel caso di specie la decisione di concessione non era stata formulata in modo sufficientemente chiaro affinché la CMV potesse ritenersi la sola responsabile per la restituzione degli acconti. Per tale motivo la richiesta di restituzione di tutte le somme versate, rivolta alla CMV, costituiva una violazione del principio di proporzionalità.

26 Il Tribunale ha respinto il ricorso per il resto e condannato ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese. Il detto giudice ha ritenuto che la Commissione avesse giustamente contestato i documenti giustificativi delle spese presentati dalla CMV e fosse dunque legittimata a pretendere il rimborso della parte di acconti percepita da quest'ultima.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

27 Il 28 maggio 2003 la CMV ha proposto un ricorso di impugnazione dinanzi alla Corte.

28 Il 22 agosto 2003 la Commissione ha presentato, nell'ambito del suo controricorso, un'impugnazione incidentale.

29 La Repubblica italiana non ha presentato osservazioni nell'ambito del procedimento di impugnazione.

V — Conclusioni formulate con l'impugnazione principale e con l'impugnazione incidentale

30 La CMV conclude che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata nella parte in cui conferma la decisione di soppressione, statuendo definitivamente sulla controversia e disponendo l'annullamento integrale di tale decisione, e

— condannare la Commissione alle spese.

31 La Commissione conclude che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione della CMV;

— in virtù dell'impugnazione incidentale, annullare la sentenza impugnata nella parte in cui annulla la decisione di soppressione «laddove la Commissione non ha limitato la sua domanda di restituzione del contributo alle somme corrispondenti alla parte del progetto che, ai sensi della decisione di concessione, doveva essere realizzata dalla [CMV] medesima», e

— condannare la CMV alle spese.

VI — Sul ricorso di impugnazione

32 Occorre esaminare l'impugnazione incidentale prima dell'impugnazione principale.

A — *Sull'impugnazione incidentale*

33 A sostegno della sua impugnazione incidentale la Commissione deduce due motivi.

1. Sul primo motivo dell'impugnazione incidentale

a) Argomenti delle parti

34 Ad avviso della Commissione, il Tribunale ha fatto un'erronea applicazione del principio di proporzionalità in un contesto nel quale la detta istituzione, secondo

una corretta interpretazione della decisione di concessione, non disponeva di alcun potere discrezionale. La Commissione ritiene che, in base a tale decisione, il «beneficiario» del contributo in questione fosse la CMV, mentre la RDS era semplicemente l'altro ente preposto all'esecuzione del progetto. Secondo la Commissione, la decisione di concessione le imponeva di procedere, in presenza di determinate circostanze, al recupero della totalità del contributo nei confronti della sola CMV. Un eventuale tentativo di recupero nei confronti della RDS sarebbe stato dunque illegittimo. L'analisi della decisione di concessione svolta dal Tribunale sarebbe erronea, in quanto quest'ultimo, pur avendo esaminato alcune disposizioni di tale decisione, avrebbe interpretato ciascuna di esse isolatamente, mentre invece sarebbe stato necessario procedere anche ad un esame globale di tali disposizioni.

35 La CMV ritiene che il tenore delle disposizioni contenute nell'allegato II della decisione di concessione — a prescindere dal fatto che esse vengano considerate separatamente o globalmente — non sia tale da offrire alle parti interessate un quadro univoco e sufficientemente chiaro dei loro rispettivi obblighi e responsabilità. Inoltre, non sarebbe in alcun modo plausibile che la Commissione fosse tenuta, in forza della detta decisione, ad agire nei confronti della sola CMV.

b) Giudizio della Corte

36 Come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 52 della sentenza impugnata, in caso di concessione di un contributo finanziario per un progetto la cui realizzazione compete a più parti, la normativa applicabile non precisa a quale di tali parti la Commissione possa o debba chiedere la restituzione del contributo nell'ipotesi di irregolarità perpetrate da una o più di esse in sede di esecuzione del progetto stesso.

37 In tali circostanze, il Tribunale ha verificato, ai punti 54-64 della sentenza impugnata, se, tenuto conto delle gravi conseguenze di un eventuale obbligo di restituzione di un contributo finanziario per le parti interessate, i termini della decisione di concessione e dei suoi allegati fossero tanto chiari e precisi che la CMV, quale operatore prudente e accorto, non poteva ignorare che essa, in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto — fossero queste imputabili alla RDS o ad essa stessa —, era l'unica parte finanziariamente responsabile verso la Comunità per la totalità del contributo concesso.

38 Posto che, nella sua valutazione dei diritti e degli obblighi di ciascuna parte derivanti dalla decisione di concessione, il Tribunale ha esaminato, in modo approfondito, se la Commissione potesse su tale base richiedere alla sola CMV il rimborso del contributo finanziario che era stato concesso per azioni realizzate da quest'ultima e dalla RDS, gli argomenti della Commissione intesi a dimostrare che questa o quella disposizione della detta decisione sarebbe stata presa in considerazione dal Tribunale soltanto in modo insufficiente o isolato non possono essere accolti.

39 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 48 e 49 delle sue conclusioni, il Tribunale espone in maniera convincente, ai punti 58-64 della sentenza impugnata, che la decisione di concessione non era, nel suo insieme, sufficientemente chiara e precisa per far assumere alla sola CMV la responsabilità finanziaria verso la Comunità in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto. Risulta dai detti punti della sentenza impugnata che il Tribunale, da un lato, ha vagliato in termini giuridicamente sufficienti tutti gli argomenti della Commissione relativi all'interpretazione della decisione di concessione e, dall'altro, contrariamente a quanto sostenuto dalla detta istituzione, ha esaminato le disposizioni pertinenti dell'allegato II della decisione di concessione nell'ambito di una valutazione globale di quest'ultima, ivi compresi i suoi allegati.

40 Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, occorre respingere il primo motivo dell'impugnazione incidentale.

2. Sul secondo motivo dell'impugnazione incidentale

a) Argomenti delle parti

41 La Commissione sostiene che il Tribunale, sanzionando un'asserita violazione del principio di proporzionalità, ha in realtà censurato una presunta violazione del principio di certezza del diritto commessa in sede di adozione della decisione di concessione. Il detto giudice avrebbe dunque travalicato i limiti oggettivi del giudizio dinanzi ad esso pendente.

42 La CMV afferma che il Tribunale non ha in alcun modo inteso censurare la decisione di concessione.

b) Giudizio della Corte

43 Occorre anzitutto ricordare che, posto che il giudice comunitario chiamato a decidere su un eccesso di potere non può statuire ultra petita (v. sentenze 14 dicembre 1962, cause riunite 46/59 e 47/59, Meroni/Alta Autorità, Racc. pag. 763, in particolare pag. 780, e 28 giugno 1972, causa 37/71, Jamet/Commissione, Racc. pag. 483, punto 12), l'annullamento che esso pronuncia non può essere più ampio di quello richiesto dal ricorrente (sentenza 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a., Racc. pag. I-5363, punto 52).

44 Orbene, risulta dai punti 55-65 della sentenza impugnata che il Tribunale si è limitato a verificare se la decisione di concessione fosse tanto chiara e precisa che la CMV non poteva ignorare che essa, in caso di irregolarità nell'esecuzione del progetto — fossero queste imputabili alla RDS o ad essa stessa —, sarebbe stata l'unica parte finanziariamente responsabile verso la Comunità per l'intero contributo finanziario concesso.

45 Infatti, al punto 65 della sentenza impugnata, il Tribunale afferma che la decisione di soppressione, laddove richiede alla sola CMV il rimborso integrale del detto contributo, senza ricercare il responsabile effettivo e materiale delle irregolarità constatate nella realizzazione del progetto, costituisce una misura sproporzionata in rapporto agli inconvenienti arrecati alla CMV con la richiesta di restituzione della totalità del contributo già concesso.

46 Ne consegue che il Tribunale non ha esaminato la legittimità della decisione di concessione, bensì ha analizzato tale decisione al fine di stabilire se la Commissione fosse legittimata a richiedere alla sola CMV il rimborso integrale del contributo in questione. Così facendo, il Tribunale, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, non ha travalicato i limiti oggettivi del giudizio dinanzi ad esso pendente.

47 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre dunque respingere il secondo motivo dell'impugnazione incidentale.

48 Di conseguenza, sulla scorta dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre respingere l'impugnazione incidentale della Commissione.

B — *Sull'impugnazione principale*

49 A sostegno del suo ricorso di impugnazione, la CMV deduce cinque motivi. Secondo i termini del ricorso, il primo motivo è relativo ad un'omessa pronuncia su uno dei motivi di ricorso dinanzi al Tribunale. Il secondo motivo riguarda la violazione e l'erronea applicazione del principio di proporzionalità, nonché l'illogicità intrinseca

della sentenza impugnata. Il terzo motivo attiene alla violazione e all'erronea applicazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 e della decisione di concessione, nonché ad un difetto di motivazione e ad un'illogicità intrinseca della detta sentenza. Il quarto motivo è fondato sull'esistenza di vizi di procedura che hanno afflitto i controlli svolti dalla Commissione, nonché su una violazione dei corrispondenti diritti della difesa. Infine, il quinto motivo riguarda la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, nonché la violazione del principio di proporzionalità.

50 Ai fini dell'impugnazione principale, occorre esaminare in primo luogo il terzo motivo dedotto dalla CMV. In secondo luogo, la Corte reputa opportuno esaminare congiuntamente il primo e il secondo motivo. Successivamente andranno esaminati separatamente il quarto e il quinto motivo.

1. Sul terzo motivo dell'impugnazione principale

51 Col suo terzo motivo la CMV sostiene che il Tribunale, nell'esaminare le censure mosse nei suoi confronti dalla Commissione nella decisione di soppressione, si è fondato su un'interpretazione erronea ed esasperata dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, del quale ha ignorato il criterio di «gradualità della sanzione». Per ciascuna delle dette censure, la CMV imputa al Tribunale un'erronea motivazione della sentenza impugnata.

52 La Commissione ritiene che gli argomenti addotti dalla CMV a sostegno di tale motivo riguardino la valutazione di elementi di fatto e siano dunque irricevibili. Nella misura in cui la CMV fa valere una sproporzione tra la sanzione applicata e la gravità delle irregolarità contestate, la Commissione ritiene che tale censura si collochi nell'ambito del quinto motivo dell'impugnazione principale.

53 Ai fini dell'esame degli argomenti della CMV riguardanti le censure specifiche esposte dalla Commissione nella decisione di soppressione, occorre anzitutto rilevare come la Corte abbia già statuito, in risposta ad un argomento riguardante il principio della gradualità delle misure, che l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 autorizza la Commissione a chiedere la soppressione integrale di un contributo finanziario comunitario, e che il fatto di riconoscere alla Commissione soltanto il potere di ridurre il detto contributo in proporzione all'importo al quale si riferiscono le irregolarità accertate porterebbe a incentivare le frodi da parte dei richiedenti i contributi finanziari, in quanto costoro rischierebbero in tal caso soltanto la perdita del beneficio delle somme indebitamente percepite (v., in tal senso, sentenza 24 gennaio 2002, causa C-500/99 P, Conserve Italia/Commissione, Racc. pag. I-867, punti 74, 88 e 89).

a) Sugli argomenti relativi alla realizzazione di un film da parte della società Romana Video

54 Il nono 'considerando', sesto trattino, della decisione di soppressione è formulato nei seguenti termini:

«[La CMV] ha imputato e ha dichiarato di aver pagato, alla società Romana Video, un importo di 98 255 000 [lire italiane] (ITL) (50 672 ECU), per la realizzazione di una videocassetta nell'ambito del progetto. Al momento del controllo (25 e 26 marzo 1998) restavano ancora da pagare 49 000 000 ITL. [La detta Comunità montana] ha dichiarato che tale importo non sarebbe stato pagato perché rappresentava il prezzo di vendita dei diritti sulla videocassetta alla società realizzatrice. [La CMV] ha presentato una spesa superiore di 49 000 000 ITL alla spesa effettiva».

55 Al punto 77 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che il contributo finanziario concesso era destinato a finanziare una certa percentuale dei costi realmente sostenuti dalle parti interessate per la realizzazione del progetto.

56 Al punto successivo, il Tribunale ha ricordato come fosse pacifico che la CMV aveva concluso un contratto con la società Romana Video incaricandola di realizzare un filmato sulla Valnerina in cambio della somma imputata al progetto, cioè ITL 98 000 000, ma che essa aveva pagato a tale società solo ITL 49 000 000 giacché, con il medesimo contratto, le aveva rivenduto i diritti di commercializzazione del filmato per un ammontare di ITL 49 000 000.

57 Il Tribunale ha constatato, al punto 79 della sentenza impugnata, che per la realizzazione di tale specifica azione del progetto la CMV aveva sostenuto un costo reale ed effettivo pari soltanto a circa la metà delle spese imputate al progetto. Infatti, secondo la detta sentenza, la Commissione avrebbe potuto validamente ritenere che, data la simultaneità degli accordi contrattuali e della compensazione posta in atto tra la CMV e la società Romana Video in occasione dell'esecuzione del progetto, la CMV, più che aver tratto un vantaggio dal risultato conseguito grazie al contributo, avesse in realtà pagato per la realizzazione di tale azione del progetto solo la somma risultante dalla compensazione.

58 Il Tribunale ha affermato, ai punti 80 e 81 della sentenza impugnata, che l'imputazione al progetto delle spese che la CMV non aveva in fin dei conti sostenuto per la sua realizzazione poteva essere considerata come un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

59 La CMV sostiene tuttavia che era legittimata a detrarre integralmente le spese in questione ed a rivendere successivamente i diritti relativi al film in questione.

60 La Commissione sostiene invece che qualsiasi beneficiario di una sovvenzione comunitaria deve comprovare le spese ammissibili al finanziamento. Tale onere non sarebbe stato assolto dalla CMV per quanto riguarda la produzione del film summenzionato.

61 Occorre anzitutto osservare che, come constatato anche dal Tribunale al punto 79 della sentenza impugnata, la CMV ritiene giustamente che né il regolamento n. 4253/88 né la decisione di concessione vietino esplicitamente al beneficiario di un contributo finanziario di ricavare un utile dai risultati ottenuti grazie a tale contributo.

62 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 70 delle sue conclusioni, può considerarsi un utile non idoneo a ridurre l'ammontare delle spese finanziabili soltanto quello ricavato da una vendita effettuata a condizioni di mercato, e non anche un semplice negozio apparente il cui unico scopo sia di aumentare le spese.

63 È giocoforza constatare come l'accertamento volto a stabilire se la vendita alla società Romana Video dei diritti di commercializzazione del film in questione abbia costituito una vendita reale oppure una transazione fittizia configuri una valutazione di fatto. Orbene, risulta da una costante giurisprudenza che il Tribunale è il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo nel caso in cui un'inesattezza materiale delle sue constatazioni risulti dai documenti del fascicolo che gli sono stati sottoposti, e, dall'altro, a valutare questi fatti. La valutazione dei fatti non costituisce quindi, salvo il caso di snaturamento degli elementi di prova sottopostigli, una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte (v., in particolare, sentenze 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a./Commissione, Racc. pag. I-769, punto 29, e 15 giugno 2000, causa C-237/98 P, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4549, punto 35).

64 A questo riguardo, occorre ricordare che la CMV non ha dedotto uno snaturamento degli elementi di fatto. Pertanto, tale questione non può essere sottoposta al controllo della Corte nell'ambito del presente giudizio di impugnazione.

65 Per contro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 72 delle sue conclusioni, la Corte può verificare se il Tribunale abbia violato l'obbligo di motivazione ad esso incombente. L'argomentazione della CMV pare intesa a dimostrare che la motivazione del Tribunale è contraddittoria, nella misura in cui tale giudice, pur ammettendo la possibilità di ricavare un utile dai risultati ottenuti grazie al contributo in questione, riconosce però alla Commissione che la vendita dei diritti sul film va detratta dalle spese sostenute.

66 A questo proposito, occorre rilevare come il Tribunale, al punto 79 della sentenza impugnata, chiarisca che la Commissione poteva validamente concludere, data la simultaneità degli accordi contrattuali e della compensazione posta in atto tra la CMV e la società Romana Video proprio nel corso dell'esecuzione del progetto, che la CMV aveva in realtà sostenuto, per la realizzazione del film da parte della detta società, una spesa effettiva pari soltanto alla metà circa delle spese imputate al progetto.

67 Pertanto, tale constatazione chiara e non equivoca effettuata dal Tribunale è sufficientemente motivata. Contrariamente a quanto sostenuto dalla CMV, il fatto che esista una possibilità di transazione commerciale lecita non significa che l'operazione realizzata dalla CVM abbia effettivamente costituito una transazione di questo tipo.

68 La CMV fa inoltre valere che il Tribunale ha commesso un errore laddove ha affermato, al punto 81 della sentenza impugnata, che l'imputazione di spese inesistenti dev'essere considerata una violazione grave delle condizioni di concessione del contributo finanziario in questione nonché dell'obbligo di lealtà che grava sul beneficiario dello stesso, e può di conseguenza essere definita un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88. A questo proposito, la CMV sottolinea che le disposizioni dell'art. 3, secondo comma, della decisione di concessione, citate al punto 76 della sentenza impugnata, stabiliscono che,

«[q]ualora i costi in definitiva sostenuti determinassero una riduzione della spesa ammissibile rispetto a quanto originariamente previsto, all'atto del saldo dell'aiuto l'ammontare di quest'ultimo sarà ridotto proporzionalmente». Secondo la CMV, anche se il costo del film era inferiore all'importo inizialmente previsto, l'art. 24 del regolamento n. 4253/88 non sarebbe applicabile, in quanto tale situazione sarebbe interamente disciplinata dalle suddette disposizioni della decisione di concessione.

69 A questo proposito, occorre constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla CMV, il semplice fatto che l'art. 3, secondo comma, della decisione di concessione preveda situazioni nelle quali i costi effettivamente sostenuti sono inferiori alle previsioni originarie non significa che una transazione fittizia, il cui obiettivo sia di aumentare i costi di un progetto, non costituisca un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88. Infatti, in forza di un principio fondamentale che governa gli aiuti comunitari, la Comunità può sovvenzionare — come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 77 delle sue conclusioni — soltanto spese effettivamente sostenute (v., in tal senso, in materia di liquidazione dei conti, sentenze 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4813, punto 67; 28 ottobre 1999, causa C-253/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-7529, punto 6; 7 ottobre 2004, causa C-153/01, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-9009, punto 66, e 15 settembre 2005, causa C-199/03, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-8027, punto 26). L'imputazione ad un progetto di spese che non sono state realmente sostenute per la sua realizzazione arreca un grave pregiudizio al principio suddetto e può dunque essere considerata come un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88. L'art. 3, secondo comma, della decisione di concessione prevede un meccanismo che consente di stabilire l'importo delle spese finanziabili nel caso in cui queste si rivelino inferiori alle previsioni originarie, ma non contempla la situazione in cui vengano imputate spese l'esborso delle quali non sia dimostrato.

70 Occorre pertanto respingere gli argomenti della CMV relativi alla realizzazione di un film da parte della società Romana Video.

b) Sugli argomenti relativi alle spese per il personale

71 Il nono 'considerando', settimo trattino, della decisione di soppressione è formulato nei seguenti termini:

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

72 Inoltre, il nono 'considerando', nono trattino, della decisione di soppressione così recita:

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

73 Al riguardo, il Tribunale ha rilevato, al punto 89 della sentenza impugnata, che il punto 3 dell'allegato II della decisione di concessione dispone che «[g]li oneri per il personale (...) devono rapportarsi direttamente all'esecuzione dell'azione ed essere congrui a detta esecuzione». Al punto 95 della detta sentenza, il Tribunale ha concluso che la Commissione non era incorsa in errore laddove aveva affermato che la CMV non le aveva presentato documenti giustificativi idonei a provare che le spese per il personale imputate al progetto fossero in rapporto diretto con l'esecuzione di quest'ultimo e fossero congrue.

74 La CMV ritiene di aver fornito sufficienti documenti giustificativi in forma di tabelle indicanti i nomi delle persone interessate, una stima del tempo dedicato da queste ultime al progetto, le loro retribuzioni, nonché i relativi costi per l'esecuzione del progetto. Inoltre, il semplice fatto che il progetto sia stato realizzato costituirebbe, a suo avviso, una giustificazione delle spese suddette.

75 Al riguardo, la Commissione invoca il punto 94 della sentenza impugnata, secondo cui la CMV, oltre a dover dimostrare la corretta esecuzione materiale del progetto come approvato dalla Commissione nella decisione di concessione, deve anche provare che ciascun elemento del contributo comunitario corrisponde ad una prestazione effettiva che era indispensabile per la realizzazione del progetto.

76 In primo luogo, come illustrato al punto 69 della presente sentenza, la Comunità può sovvenzionare soltanto spese effettivamente sostenute. Pertanto, affinché la Commissione possa svolgere un ruolo di controllo, i beneficiari di contributi finanziari comunitari debbono essere in grado di dimostrare l'effettiva esistenza dei costi imputati ai progetti per i quali tali contributi sono stati concessi. Infatti, come la Corte ha già statuito, la comunicazione di informazioni affidabili da parte dei richiedenti e dei beneficiari dei detti contributi è indispensabile per il buon funzionamento del sistema di controllo e di prova instaurato per verificare l'adempimento delle condizioni di concessione dei contributi stessi (v. ordinanza 25 novembre 2004, causa C-18/03 P, Vela e Tecnagrind/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 135).

77 In secondo luogo, l'argomento della CMV secondo cui il semplice fatto che il progetto sia stato realizzato costituirebbe una giustificazione delle spese in questione non può essere accolto. Infatti, la Corte ha già statuito che le misure di soppressione del contributo finanziario e di ripetizione dell'indebito previste dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88 non sono riservate soltanto agli inadempimenti che compromettono la realizzazione del progetto considerato o che comportano una

modifica importante che incide sulla natura e sull'esistenza stessa di tale progetto (v., in tal senso, ordinanza Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punti 129-134). Pertanto, giustamente il Tribunale ha statuito, al punto 94 della sentenza impugnata, che non si può sostenere che le sanzioni previste da tale disposizione si applichino soltanto nel caso in cui l'azione finanziata non sia stata realizzata in tutto o in parte.

78 Consegue da quanto sopra esposto che non è sufficiente dimostrare che un progetto è stato realizzato per giustificare l'attribuzione di una sovvenzione specifica. Al contrario, il beneficiario dell'aiuto deve fornire la prova di aver sostenuto spese per il personale, in conformità delle condizioni fissate per la concessione del contributo di cui trattasi.

79 Tuttavia, la questione se i documenti giustificativi relativi alle spese per il personale siano sufficienti in rapporto alle dette esigenze attiene alla valutazione dei fatti, la quale, per le ragioni illustrate al punto 63 della presente sentenza, non può essere sottoposta al controllo della Corte nell'ambito del giudizio di impugnazione.

80 Quanto al rispetto dell'obbligo di motivazione, è sufficiente constatare come il Tribunale, ai punti 91-93 della sentenza impugnata, abbia rilevato che i documenti forniti dalla CMV non erano sufficienti per dimostrare che le spese per il personale fossero correlate al progetto e neppure consentivano di valutare la congruità di tali spese. Una constatazione siffatta costituisce una motivazione giuridicamente sufficiente delle ragioni per le quali il Tribunale ha giudicato che le spese per il personale non erano state comprovate da sufficienti documenti giustificativi.

81 Occorre dunque respingere gli argomenti della CMV relativi alle spese per il personale.

c) Sugli argomenti relativi alle spese generali

82 Il nono 'considerando', decimo trattino, della decisione di soppressione è così formulato:

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

83 Al punto 105 della sentenza impugnata il Tribunale ha precisato, a questo proposito, che l'irregolarità constatata dalla Commissione in ordine alle spese generali riguardava soltanto le spese relative all'utilizzazione, ai fini del progetto, di locali che la CMV aveva già occupato prima della concessione del contributo in questione. Al punto 106 della medesima sentenza il Tribunale, dopo aver ricordato che il contributo accordato era destinato a finanziare una certa percentuale dei costi realmente sostenuti dalle parti interessate per la realizzazione del progetto, ha constatato che, per evitare pratiche fraudolente, la Commissione poteva legittimamente ritenere che spese generali quali quelle imputate nella fattispecie dalla CMV non fossero realmente connesse alla realizzazione del progetto, bensì rappresentassero costi che il beneficiario doveva comunque sostenere a motivo della sua attività abituale, a prescindere dalla realizzazione di tale progetto. Il Tribunale ha dunque statuito, al punto 107 della detta sentenza, che la Commissione non era incorsa in errore nel considerare che l'imputazione di tali spese costituiva un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

84 La CMV fa valere che, sul punto, il Tribunale si è limitato a fare propria una supposizione avanzata dalla Commissione, mentre invece avrebbe dovuto esigere

che venisse fornita la prova del fatto che tali spese non erano state sostenute. Secondo la CMV, i punti 106 e 107 della sentenza impugnata equivalgono a dire che le irregolarità ex art. 24 del regolamento n. 4253/88 possono essere costituite da semplici sospetti della Commissione.

85 Tuttavia, è giocoforza constatare come in tal modo la CMV ometta di considerare che essa era tenuta, per i motivi indicati al punto 76 della presente sentenza, a dimostrare che le spese imputate erano correlate all'esecuzione del progetto ed erano congrue rispetto a quest'ultimo.

86 L'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie indicate in una decisione di concessione costituisce, al pari dell'obbligo di esecuzione materiale del progetto di cui trattasi, uno degli impegni essenziali del beneficiario e, dunque, rappresenta un presupposto dell'attribuzione del contributo finanziario comunitario (v., in tal senso, ordinanza Vela e Tecnagrind/Commissione, cit., punto 135).

87 Ne consegue che giustamente il Tribunale, avendo constatato che la Commissione era legittimata a ritenere che le spese generali in questione non fossero realmente connesse alla realizzazione del progetto — constatazione di elementi di fatto che non può essere sottoposta al controllo della Corte nell'ambito del presente giudizio di impugnazione —, ha statuito che l'imputazione di tali spese costituiva un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

88 Pertanto, occorre respingere gli argomenti della CMV relativi alle spese generali.

d) Sugli argomenti relativi alle spese di consulenza

89 Al nono 'considerando', ottavo trattino, della decisione di soppressione la Commissione ha affermato quanto segue:

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

90 Al punto 117 della sentenza impugnata il Tribunale ha constatato che la CMV non aveva dimostrato che la Commissione fosse incorsa in errore nel considerare le spese di consulenza in questione come non comprovate da documenti giustificativi che permettessero di stabilire la realtà e la natura esatta delle prestazioni fornite. Il Tribunale ha da ciò concluso che, per tale motivo, giustamente la Commissione aveva constatato l'esistenza di un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

91 La CMV deduce una carenza di motivazione della sentenza impugnata in ordine a tale punto. A suo avviso, risulta da una convenzione stipulata tra la CMV e lo studio di consulenza Mauro Brozzi e Associati SAS che i quattro quinti delle prestazioni previste sono stati incontestabilmente forniti.

92 A questo proposito, occorre constatare come la CMV non fornisca alla Corte alcun elemento idoneo a dimostrare una violazione dell'obbligo di motivazione. Infatti, schermandosi dietro ad un argomento relativo ad una presunta violazione di tale

obbligo, la CMV chiede in sostanza una nuova valutazione dei fatti, malgrado che la Corte, per i motivi esposti al punto 63 della presente sentenza, non abbia una competenza in tal senso nell'ambito di un giudizio di impugnazione.

93 Occorre pertanto respingere gli argomenti della CMV relativi alle dette spese di consulenza.

e) Sugli argomenti relativi al sistema di irrigazione

94 Al nono 'considerando', undicesimo trattino, della decisione di soppressione la Commissione ha affermato quanto segue:

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

95 Ai punti 126-129 della sentenza impugnata il Tribunale ha constatato, a questo proposito, che la CMV non aveva prodotto documenti giustificativi delle spese corrispondenti a investimenti di questo tipo, ed ha quindi concluso che la Commissione non era incorsa in errore nel ritenere che la CMV non avesse dimostrato che i detti investimenti fossero stati effettivamente realizzati.

96 La CMV sostiene che il Tribunale non ha preso in considerazione una perizia depositata a sostegno del suo ricorso. Inoltre, a suo avviso, il Tribunale non può addebitarle il fatto di non essere in grado di giustificare, dopo vari anni, le spese sostenute per la realizzazione da parte di terzi di un'operazione di irrigazione d'urgenza nel corso di estati caratterizzate da una grande siccità.

97 Risulta dal punto 129 della sentenza impugnata che il Tribunale ha fondato la propria valutazione in proposito sulla conclusione secondo cui «la Commissione non [era] incorsa in errore nel ritenere che la [CMV] non avesse dimostrato che gli investimenti previsti in merito al sistema di irrigazione fossero stati effettivamente realizzati». Ora, come risulta dal punto 76 della presente sentenza, sono ammissibili al finanziamento soltanto le spese debitamente giustificate. È pacifico che la CMV non ha prodotto i documenti giustificativi corrispondenti a tali investimenti. Quanto all'asserita difficoltà di produrre tali documenti, occorre rinviare al punto 6 dell'allegato II della decisione di concessione, in forza del quale il beneficiario del contributo finanziario in questione deve conservare tutti i documenti giustificativi e tenerli a disposizione della Commissione. Come esattamente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, se la CMV non avesse disposto dei giustificativi di spesa necessari, non sarebbe stata neppure legittimata ad imputare tali spese.

98 Per quanto riguarda la perizia presentata al Tribunale, risulta dal punto 121 della sentenza impugnata che essa riguarda soltanto la questione se l'espressione «sistemi di irrigazione di riserva», utilizzata nell'ambito di tale progetto specifico, dovesse essere intesa nell'accezione indicata dalla CMV dinanzi al Tribunale e se le relative spese fossero congrue, tenuto conto dei prezzi normalmente praticati per gli interventi effettuati nell'ambito del FEAOG. Ora, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 90 delle sue conclusioni, il Tribunale, al punto 129 della sua sentenza, non ha statuito sulla questione relativa a quali azioni dovessero essere realizzate in forza della decisione di concessione.

99 Occorre pertanto respingere gli argomenti della CMV relativi al sistema di irrigazione.

100 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre dunque respingere il terzo motivo dell'impugnazione principale.

2. Sul primo e sul secondo motivo dell'impugnazione principale

a) Argomenti delle parti

101 Col suo primo motivo la CMV sembra sostenere che il Tribunale, limitando il proprio esame alla questione se la Commissione fosse legittimata a richiedere ad essa ricorrente la restituzione integrale del contributo finanziario in questione, ha omesso di valutare il rischio di sproporzione e di discriminazione derivante, ad avviso della CMV medesima, dall'«imputazione» a suo carico delle irregolarità eventualmente commesse dalla RDS, e ciò malgrado che la CMV non sia stata posta in condizione di rispondere alle censure formulate nei confronti di quest'ultima e che le irregolarità addebitate alla detta comunità montana rappresentino appena il 29 % del costo del progetto.

102 Col suo secondo motivo la CMV sostiene che il Tribunale, avendo ammesso la natura sproporzionata della richiesta di restituzione dell'intero contributo rivolta alla sola CMV, avrebbe dovuto annullare integralmente, e non soltanto in parte, la decisione di soppressione e valutare ex novo la posizione di essa ricorrente alla luce unicamente delle irregolarità ad essa personalmente addebitate.

103 La Commissione ritiene che il primo motivo debba essere dichiarato irricevibile, tanto per mancanza di chiarezza, quanto per difetto di interesse della CMV a dedurlo. In subordine, nell'ipotesi in cui la Corte considerasse il primo motivo ricevibile e fondato, la Commissione chiede alla Corte di statuire nel merito e di respingere gli argomenti fatti valere dalla CMV.

104 Per quanto riguarda il secondo motivo, la Commissione ricorda che il Tribunale ha espressamente valutato come legittima la soppressione integrale del contributo finanziario e si è limitato a ripartire l'obbligo di restituzione in modo diverso da quello previsto nella decisione di soppressione. Al riguardo la detta istituzione invoca i principi generali di economia processuale e di economia amministrativa per sostenere che tale motivo è privo di fondamento, in quanto, in caso di annullamento integrale della decisione di soppressione, sarebbe stato necessario adottare una nuova decisione che riprendesse sostanzialmente il contenuto della precedente.

b) Giudizio della Corte

i) Sulla ricevibilità del primo motivo dell'impugnazione principale

105 In via preliminare occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte risulta che un ricorso avverso una sentenza del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda (v., in particolare, sentenze 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 34; 8 gennaio 2002, causa C-248/99 P, Francia/Monsanto e Commissione, Racc. pag. I-1, punto 68, e 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, Interporc/Commissione, Racc. pag. I-2125, punto 15).

106 Non risponde dunque ai requisiti di motivazione stabiliti da queste disposizioni un ricorso di impugnazione che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi (v., in particolare, ordinanza 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. I-1303, punto 24, e

sentenza Interporc/Commissione, cit., punto 16). Infatti, un'impugnazione di tal genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame del ricorso presentato dinanzi al Tribunale, ciò che esula dalla competenza della Corte (v. ordinanza 26 settembre 1994, causa C-26/94 P, X/Commissione, Racc. pag. I-4379, punto 13, e sentenza Bergaderm e Goupil/Commissione, cit., punto 35).

107 Tuttavia, qualora un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione (v. sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione, Racc. pag. I-5843, punto 43). Infatti, se un ricorrente non potesse così basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato di una parte di significato (v., in particolare, ordinanza 10 maggio 2001, causa C-345/00 P, FNAB e a./Consiglio, Racc. pag. I-3811, punti 30 e 31, nonché sentenze 16 maggio 2002, causa C-321/99 P, ARAP e a./Commissione, Racc. pag. I-4287, punto 49, e Interporc/Commissione, cit., punto 17).

108 Nel caso di specie, la Commissione sostiene che il primo motivo di impugnazione è manifestamente irricevibile non essendo conforme ai requisiti minimi di chiarezza e precisione. Ad avviso della detta istituzione, il primo motivo può essere interpretato almeno in due modi differenti.

109 A questo proposito, è giocoforza constatare, da un lato, che il primo motivo, considerato nel suo insieme, mira a mettere in discussione la valutazione compiuta dal Tribunale in ordine alle questioni di diritto sottopostegli nell'ambito del primo motivo dedotto in primo grado e, dall'altro, che la CMV indica in maniera precisa taluni elementi censurati della sentenza impugnata.

110 Vero è che gli argomenti addotti dalla CMV a sostegno del suo primo motivo dinanzi alla Corte non sono esenti da ambiguità se presi singolarmente. Tuttavia,

ove letti in combinazione con il secondo motivo dell'impugnazione principale, gli argomenti che sostengono il primo motivo sono sufficientemente chiari per soddisfare i requisiti stabiliti dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte.

111 Risulta infatti che, con i suoi due primi motivi, la CMV sostiene, in sostanza, che la severa sanzione subita, consistente nella soppressione integrale del contributo finanziario in questione, le è stata irrogata a motivo di irregolarità imputabili alla RDS e che, pertanto, da un lato, la decisione di soppressione avrebbe dovuto essere integralmente annullata per il fatto che le veniva imputata a torto la responsabilità per le parti del progetto la cui realizzazione incombeva alla RDS e, dall'altro, la posizione di essa ricorrente dovrebbe essere nuovamente considerata alla luce delle sole irregolarità che le venivano personalmente addebitate.

112 Pertanto, la CMV adduce un'argomentazione strutturata su due livelli: il primo motivo tende a dimostrare che il Tribunale non ha valutato l'eventualità che essa abbia subìto una sanzione la cui severità riposava in parte sulle irregolarità addebitate alla RDS, mentre il secondo motivo è inteso a dimostrare l'esistenza di una sproporzione tra, da un lato, le irregolarità che le vengono addebitate e, dall'altro, la severità della sanzione costituita dalla soppressione integrale del contributo finanziario, fondata in gran parte sulle irregolarità addebitate alla RDS, le quali riguardavano il 70 % circa dei costi in questione e in ordine alle quali la CMV non è stata messa in condizione di fornire una risposta.

113 Pertanto, il primo motivo dell'impugnazione principale non è irricevibile per difetto di chiarezza e precisione.

114 La Commissione invoca altresì, nelle sue difese, un difetto di interesse della CMV a far valere una presunta omessa pronunzia su un motivo dedotto in primo grado, in quanto il Tribunale, con la sentenza impugnata, ha in sostanza accolto il detto motivo e di conseguenza considerevolmente ridotto l'importo della sanzione finanziaria inflitta alla CMV.

115 Sul punto è sufficiente rilevare che, secondo l'interpretazione che occorre dare al primo motivo di impugnazione, quale esposta ai punti 111 e 112 della presente sentenza, tale primo motivo è effettivamente inteso all'annullamento integrale della decisione di soppressione, e non al suo annullamento parziale. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la CMV ha un interesse a dedurre tale motivo.

116 L'eccezione di irricevibilità relativa al difetto di interesse della CMV a dedurre il primo motivo dell'impugnazione principale non è dunque fondata.

117 Stanti tali premesse, occorre constatare che, non essendo fondata alcuna delle eccezioni di irrecevibilità dedotte nei confronti del primo motivo dell'impugnazione principale, tale motivo è ricevibile.

ii) Sulla fondatezza del primo e del secondo motivo dell'impugnazione principale

118 Risulta dagli scritti difensivi della CMV che il suo primo ed il suo secondo motivo, illustrati ai punti 111 e 112 della presente sentenza, si fondano sulla premessa secondo cui la decisione con la quale è stata chiesta alla CMV la restituzione dell'intero contributo finanziario è stata influenzata dalle irregolarità addebitate alla sola RDS, sicché, con la sentenza impugnata, il Tribunale, non annullando la decisione di soppressione nella sua interezza, ha permesso che restassero ingiustificatamente imputate alla CMV irregolarità riconducibili alla responsabilità della RDS soltanto.

119 Tuttavia, è giocoforza constatare come la CMV in tal modo travisi il ragionamento seguito dal Tribunale nonché le conseguenze della sentenza impugnata.

120 Infatti, occorre anzitutto ricordare che il Tribunale, nell'esaminare il primo motivo dinanzi ad esso dedotto, ha statuito che, tenuto conto delle gravi conseguenze per la CMV derivanti da una richiesta di restituzione dell'intero contributo in questione, e vista la mancanza di chiarezza e precisione della decisione di concessione, la Commissione aveva violato il principio di proporzionalità richiedendo alla sola CMV il rimborso integrale del detto contributo. Tuttavia, il detto giudice non ha in alcun modo suggerito, nell'ambito della sua valutazione del detto motivo o in qualunque altro punto della sentenza impugnata, che su tale richiesta avesse influito il comportamento della RDS.

121 Al contrario, nell'ambito del secondo motivo dinanzi ad esso dedotto, e segnatamente ai punti 80-81, 95-97, 107, 117 e 129-130 della sentenza impugnata, il Tribunale ha specificamente constatato che ciascuno degli addebiti formulati nei confronti della CMV nella decisione di soppressione costituiva un'irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88. Orbene, la stessa CMV non ha mai sostenuto che la RDS fosse implicata in una di tali irregolarità.

122 Per giunta, ai punti 142-149 della sentenza impugnata, il Tribunale ha giustamente rilevato, come risulta dai punti 53 e 77 della presente sentenza, che, tenuto conto di tali irregolarità, la Commissione era legittimata a sopprimere il contributo finanziario in questione nella misura in cui esso era riferito alle parti del progetto rientranti nella responsabilità della CMV.

123 Stanti tali premesse, e tenuto conto del principio di economia processuale, era lecito per il Tribunale annullare la decisione di soppressione unicamente nella parte in cui la Commissione non aveva limitato la propria richiesta di restituzione di tale contributo alle somme corrispondenti alla parte di progetto attribuita alla CMV. Infatti, in caso di annullamento integrale della decisione di soppressione, la Commissione avrebbe dovuto adottare, nei confronti della CMV, una nuova decisione che riprendesse in sostanza il contenuto della decisione di soppressione relativamente alle parti del progetto rientranti nella responsabilità della CMV.

124 Pertanto, non occorre statuire sulla questione se la CMV sia stata messa in condizione di rispondere agli addebiti formulati nei confronti della RDS, posto che tale questione è in ogni caso irrilevante ai fini della valutazione dei presenti motivi. Del resto, si tratta di una valutazione di elementi di fatto che, per i motivi illustrati al punto 63 della presente sentenza, non rientra nella competenza della Corte nell'ambito di un giudizio di impugnazione.

125 Gli argomenti della CMV devono pertanto essere respinti.

126 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre dunque respingere il primo ed il secondo motivo dell'impugnazione principale.

3. Sul quarto motivo dell'impugnazione principale

a) Argomenti delle parti

127 Col suo quarto motivo la CMV sostiene che il Tribunale, nell'esaminare la terza parte del secondo motivo dinanzi ad esso dedotto, non ha correttamente interpretato gli argomenti relativi ad una violazione dei diritti della difesa. Essa precisa che tali argomenti non riguardavano la possibilità in generale di giustificare documentalmente il proprio operato, bensì, più specificamente, le modalità di esecuzione da parte della Commissione di una visita ispettiva in loco. In particolare, si sarebbe erroneamente omesso di redigere un verbale di tale operazione di controllo e non sarebbe stato redatto un elenco dei documenti fotocopiati in occasione di quest'ultima. A questo proposito la CMV precisa che, affinché siano rispettati i diritti delle persone assoggettate a controllo, un'operazione di questo tipo deve svolgersi in contraddittorio ed essere accuratamente verbalizzata.

128 La Commissione fa osservare che i suoi ispettori non erano tenuti a redigere sul posto un processo verbale e che, nel caso di specie, il detto controllo si è svolto in contraddittorio. Secondo la detta istituzione, è alla luce di tali circostanze che il Tribunale ha constatato, al punto 138 della sentenza impugnata, che i diritti della difesa erano stati rispettati.

b) Giudizio della Corte

129 Come rilevato dal Tribunale al punto 136 della sentenza impugnata, risulta dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e idoneo a sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, che dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma disciplinante la procedura. Tale principio impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista (v., ad esempio, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21; 21 settembre 2000, causa C-462/98 P, Mediocurso/Commissione, Racc. pag. I-7183, punto 36, e 9 giugno 2005, causa C-287/02, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-5093, punto 37).

130 È giocoforza constatare che né il principio del rispetto dei diritti della difesa né il regolamento n. 4253/88 imponevano di presentare alla CMV, in occasione dell'ispezione in loco, un verbale od un elenco dei documenti fotocopiati in occasione di tale controllo, purché la CMV fosse stata messa in condizione di contestare, se del caso confutandoli, gli addebiti formulati dalla Commissione successivamente al detto controllo.

131 Pertanto, giustamente il Tribunale, senza insistere sulle modalità di esecuzione dell'ispezione suddetta, ha esaminato, ai punti 134-138 della sentenza impugnata, se la possibilità offerta alla CMV di presentare le proprie osservazioni prima dell'adozione della decisione impugnata soddisfacesse i requisiti imposti dal principio del rispetto dei diritti della difesa.

132 Al punto 134 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che la CMV aveva fatto riferimento alla mancanza di un verbale delle attività e dei colloqui effettuati dagli agenti della Commissione e, in particolare, alla mancata predisposizione di un elenco dei documenti fotocopiati in tali occasioni.

133 Il Tribunale ha però affermato, ai punti 137 e 138 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva sufficientemente permesso alla CMV di dimostrare la corretta esecuzione delle azioni previste dal progetto a suo carico mediante la produzione dei documenti giustificativi che essa, in conformità della decisione di concessione, era tenuta a mettere a disposizione della Commissione.

134 Tale conclusione costituisce una valutazione di elementi di fatto che, per i motivi esposti al punto 63 della presente sentenza, non può essere sottoposta al controllo della Corte nell'ambito di un giudizio di impugnazione.

135 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre dunque respingere il quarto motivo dell'impugnazione principale.

4. Sul quinto motivo dell'impugnazione principale

a) Argomenti delle parti

136 Col suo quinto motivo la CMV fa valere che il Tribunale ha violato il principio di proporzionalità respingendo il suo motivo fondato sull'esistenza di una contraddizione tra, da un lato, la natura delle irregolarità addebitate e il fatto che l'obiettivo del finanziamento era stato raggiunto e, dall'altro, la gravità della sanzione consistente nella soppressione integrale del contributo finanziario in questione.

137 A sostegno di tale motivo la CMV fa valere che non è stato dimostrato che essa abbia imputato al progetto spese ingiustificate. Inoltre, essa sottolinea che non aveva alcuna intenzione fraudolenta e che non ha fornito alcuna informazione erronea. Infine, la detta Comunità montana sostiene che le può essere addebitato unicamente il fatto di non aver documentato nel dettaglio l'utilizzazione dei propri tecnici ai fini del progetto.

138 La Commissione ritiene che tale motivo sia irricevibile, in quanto la CMV non ha aggiunto nulla agli argomenti già addotti dinanzi al Tribunale. Nel merito, la detta istituzione fa valere in subordine che, tenuto conto del contesto fattuale evidenziato dalla sentenza impugnata, la conclusione del Tribunale è conforme sul punto alla giurisprudenza vigente.

b) Giudizio della Corte

139 Con tale motivo la CMV mette in discussione l'interpretazione e l'applicazione del principio di proporzionalità effettuate dal Tribunale. Pertanto, per i motivi illustrati al punto 107 della presente sentenza, e contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tale motivo è ricevibile in sede di impugnazione.

140 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, dall'art. 24 del regolamento n. 4253/88 — disposizione sulla quale si fonda la decisione di soppressione — risulta che la Commissione non è obbligata a chiedere la restituzione integrale del contributo finanziario, bensì può decidere discrezionalmente se chiedere o no tale restituzione ed eventualmente fissare la percentuale delle somme da rimborsare (v. anche, in tal senso, sentenza Irlanda/Commissione,

cit., punti 27 e 30). Alla luce del principio di proporzionalità, la Commissione deve esercitare tale potere discrezionale in modo tale che le sovvenzioni di cui chiede la restituzione siano commisurate alle irregolarità commesse.

141 Tuttavia, la Commissione non è tenuta a limitarsi a chiedere la restituzione delle sole sovvenzioni che si siano rivelate ingiustificate a causa delle dette irregolarità.

142 Al contrario, al fine di assicurare una gestione efficace degli aiuti comunitari e di prevenire i comportamenti fraudolenti, può risultare giustificata la richiesta di restituzione di sovvenzioni che siano interessate solo parzialmente da irregolarità.

143 Occorre ricordare a questo proposito che la violazione di obblighi la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario può essere sanzionata con la perdita di un diritto conferito dalla normativa comunitaria, come il diritto a un aiuto (sentenza 12 ottobre 1995, causa C-104/94, Cereol Italia, Racc. pag. I-2983, punto 24).

144 La Corte ha altresì statuito che per il buon funzionamento del sistema, tale da permettere il controllo circa l'adeguata utilizzazione dei fondi comunitari, è indispensabile che i richiedenti un contributo finanziario forniscano alla Commissione informazioni attendibili e non idonee ad indurre quest'ultima in errore. Soltanto la possibilità che un'eventuale irregolarità venga sanzionata non con la riduzione del contributo fino a concorrenza dell'importo corrispondente a tale

irregolarità, bensì con la soppressione integrale del contributo stesso, è in grado di produrre l'effetto dissuasivo necessario ai fini della buona gestione delle risorse del FEAOG (sentenza Conserve Italia/Commissione, cit., punti 100 e 101).

145 Inoltre, risulta dalle considerazioni svolte al punto 77 della presente sentenza che il fatto che l'obiettivo previsto dal finanziamento concesso sia stato raggiunto non significa di per sé che la sanzione consistente nella soppressione integrale di un contributo finanziario sia sproporzionata.

146 Ne consegue che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto laddove ha statuito che l'attuazione della politica di aiuti comunitari giustifica il fatto che l'imputazione delle spese sia sottoposta a condizioni formali rigorose, e che le irregolarità constatate al riguardo legittimano la richiesta di restituzione delle somme versate per la parte di progetto rientrante nella responsabilità della CMV.

147 Invero, come si è riassunto al punto 137 della presente sentenza, la CMV sostiene che l'esistenza di spese ingiustificate non è stata dimostrata, che essa non aveva alcuna intenzione fraudolenta, e che le si può semplicemente addebitare di non aver fornito sufficienti documenti giustificativi.

148 Tuttavia, tali argomenti si riferiscono ad elementi di fatto. Posto che il Tribunale ha preso in considerazione, in maniera esaustiva, gli elementi appropriati ai fini della valutazione del carattere proporzionato della soppressione integrale del contributo in questione, gli argomenti addotti dalla CMV per dimostrare che questo o quell'altro elemento sarebbe stato considerato dal Tribunale soltanto in misura insufficiente sono irricevibili nell'ambito della presente impugnazione.

149 Anche volendo ritenere che la CMV, laddove sottolinea di non aver fornito informazioni inesatte ovvero di non aver nascosto informazioni, faccia valere che il regolamento n. 4253/88, alla luce del principio di proporzionalità, implica l'obbligo per la Commissione di dimostrare una qualche intenzione fraudolenta da parte di essa ricorrente, oppure che tale principio impone di circoscrivere la possibilità di soppressione integrale di un contributo finanziario ai soli casi di violazioni dolose delle condizioni finanziarie, argomenti siffatti non possono essere accolti.

150 Infatti, risulta dalla giurisprudenza della Corte che la nozione di irregolarità, ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, non implica per la Commissione l'obbligo di dimostrare un qualche intento fraudolento da parte del beneficiario (v. ordinanza 16 dicembre 2004, causa C-222/03 P, APOL e AIPO/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 58). Inoltre, il principio di proporzionalità neppure impone di limitare la possibilità di sopprimere un contributo finanziario soltanto ai casi di violazioni dolose delle condizioni finanziarie. Del resto, limitare tale possibilità unicamente ai casi di violazioni dolose accertate rischierebbe di costituire un invito a commettere irregolarità (v., in tal senso, ordinanze 22 marzo 2004, causa C-455/02 P, Sgaravatti Mediterranea/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punti 39-42, e APOL e AIPO/Commissione, cit., punto 59).

151 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre respingere il quinto motivo dell'impugnazione principale.

152 Stanti tali premesse, l'impugnazione principale, al pari di quella incidentale, deve essere respinta.

VII — Sulle spese

153 A norma dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso chiedendo la condanna della CMV alle spese e quest'ultima è rimasta soccombente, occorre condannare la CMV alle spese relative all'impugnazione principale. Per contro, posto che la CMV ha concluso chiedendo la condanna della Commissione alle spese relative all'impugnazione incidentale e che la detta istituzione è rimasta soccombente, occorre condannare la Commissione alle spese relative a tale impugnazione incidentale.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione principale e l'impugnazione incidentale sono respinte.

2) La Comunità montana della Valnerina è condannata alle spese relative all'impugnazione principale.

3) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese relative all'impugnazione incidentale.

Firme