CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 6 giugno 1996 *

1. Nel 1986 le società Lisrestal, Lda, GTI, Lda, Rebocalis, Lda, Lisnico, Lda, Gaslimpo, SA (in prosieguo: le «società»), assieme ad altre due imprese, Proex Lta e Gelfiche, hanno presentato, per tramite del «Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu», (in prosieguo: il «DAFSE») una domanda al Fondo sociale europeo (in prosieguo: il «Fondo») diretta ad ottenere un finanziamento per azioni da intraprendere in Portogallo «destinate a migliorare la possibilità di occupazione (...) con misure di formazione professionale dopo la conclusione della scuola dell'obbligo». Tali misure sono previste dall'art. 3, n. 1, della decisione del Consiglio n. 83/516 [1].

2. Il 31 marzo 1987 il progetto di azione è stato approvato con decisione della Commissione C(87) 670. Conformemente all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2950/83 [2] (in prosieguo: il «regolamento»), il Fondo ha, poi, versato un anticipo del 50% del contributo finanziario concesso.

3. Il 31 ottobre 1988 le società hanno inoltrato alla Commissione, sempre per il tramite del DAFSE, la richiesta di versamento del saldo del finanziamento concesso corredata, in adempimento di quanto dispone l'art. 5, n. 4, del regolamento, da una relazione particolareggiata sul contenuto, i risultati e gli aspetti finanziari dell'azione.

4. Prima di procedere al versamento del saldo richiesto, dietro suggerimento del settore «controllo», gli ispettori del Fondo hanno compiuto una verifica presso le imprese interessate. In seguito a tali controlli sono state riscontrate irregolarità di vario genere nella conduzione dell'azione finanziaria presso alcune di tali imprese: mancanza delle infrastrutture e del personale necessari all'espletamento dell'azione; irregolare fatturazione di alcune spese.

5. Il 19 ottobre 1990 il DAFSE ha comunicato alle società, a mezzo di certificati alla loro attenzione, che era stata condotta una missione della Commissione volta a valutare la regolarità delle azioni intraprese. Nulla era, tuttavia, allora specificato in ordine agli esiti di tale controllo.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo, (GU L 289 pag. 38).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, concernente l'applicazione della decisione 83/516/CEE del Consiglio relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 1).

6. Il 14 giugno 1991 la Commissione trasmetteva al DAFSE le conclusioni della sua attività di controllo indicando l'ammontare del sussidio destinato a spese non ammissibili, in quanto non coincidenti con le azioni approvate. In aggiunta veniva precisato l'ammontare oggetto del rimborso e si comunicava, ai sensi di quanto disposto dall'art. 6, n. 1 del regolamento, un termine di 30 giorni entro i quali lo Stato membro aveva la possibilità di presentare osservazioni.

7. Con lettera dell'8 luglio 1991 il DAFSE informava il Fondo di non avere obiezioni alle conclusioni da esso formulate e di accettare l'adozione della decisione. Solo a seguito di tale comunicazione da parte dell'amministrazione dello Stato membro, il 3 marzo 1992, la Commissione ha inviato al DAFSE un ordine di rimborso.

8. L'autorità amministrativa portoghese procedeva, con diversi atti, ad informare ognuna delle società del contenuto della decisione della Commissione comunicando loro gli ammontari da restituire al Fondo ed all'amministrazione portoghese nella sua veste di co-finanziatrice.

9. Il 19 giugno 1992 le società hanno presentato ricorso al Tribunale per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione, nonché la condanna al versamento delle somme da essa dovute a saldo dell'anticipo ed al pagamento delle spese processuali [3].

10. Con sentenza del 6 dicembre 1994 il Tribunale, accogliendo i mezzi sollevati dalle società in ordine alla violazione dei diritti di difesa ed all'insufficienza della motivazione, ha annullato la decisione della Commissione [4]. Di questa sentenza la ricorrente chiede nella presente causa l'annullamento.

11. La Commissione fonda la sua richiesta su due asseriti errori di diritto, in cui il Tribunale sarebbe incorso allorché ha ritenuto che:

— la procedura seguita dalla Commissione nell'adottare la decisione vulnerava i diritti di difesa delle società;

— la motivazione della decisione non risultava aver soddisfatto i requisiti stabiliti all'art. 190 del Trattato.

3 — I motivi sollevati di fronte al Tribunale di primo grado erano quattro: a) incompetenza; b) violazione dei diritti di difesa; c) insufficiente motivazione; d) errore manifesto di valutazione.

4 — Sentenza 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e a./Commissione (Racc. pag. II-1177).

12. Conseguentemente, la Commissione chiede il rinvio al Tribunale di primo grado perché statuisca sul quarto mezzo sollevato dalle società nel giudizio di prima istanza relativo all'errore manifesto di valutazione [5]. Di tenore opposto sono evidentemente le istanze delle società, le quali chiedono alla Corte di rigettare il ricorso e confermare la sentenza del Tribunale.

13. Esaminerò i vizi dedotti dalla Commissione nell'ordine in cui essi sono prospettati nel ricorso.

I — Violazione dei diritti di difesa

14. Il giudizio del Tribunale sul presente mezzo concerne l'inosservanza del principio, fondamentale anche nel diritto comunitario, che esige «il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa concludersi con un atto per questa lesivo» (punto 42 della sentenza impugnata) [6]. Il giudice di primo grado ha ritenuto di dover riconoscere alle società il diritto ad essere ascoltate prima dell'adozione della decisione della Commissione da loro censurata, in quanto tale provvedimento le concerneva direttamente ed individualmente, ed esse erano di conseguenza legittimate ad impugnarlo (punti 44-47).

15. La Commissione obietta, dal canto suo, che il Tribunale ha confuso i profili di legittimazione a ricorrere e del diritto ad essere ascoltati nel corso del procedimento amministrativo. Se le società avevano *locus standi* per attaccare la decisione della Commissione, ciò non significa, essa dice, che esse dovevano, a pena di nullità dell'atto, essere udite prima che fosse adottata la decisione poi censurata.

16. La tesi sopra esposta è fatta valere dalla Commissione in base a più argomenti. Il primo, che informa l'intero ragionamento svolto nel presente ricorso, ha riguardo al sistema dettato dal regolamento per il funzionamento del Fondo. Il comportamento della Commissione avrebbe rispettato il ruolo centrale riservato dalla suddetta normativa all'amministrazione statale, ponendo, secondo il disposto dell'art. 6, n. 1, del regolamento, tale amministrazione in grado di produrre osservazioni prima che la stessa Commissione adottasse il provvedimento di sua competenza.

5 — Il primo mezzo di ricorso, attinente all'inesistenza o all'incompetenza degli uffici del Fondo ad adottare la decisione, è stato, infatti, respinto nel corso del giudizio di primo grado (punti 31-37 della sentenza).

6 — Il Tribunale ha richiamato a fondamento della vigenza di tale principio nell'ordinamento comunitario le sentenze della Corte 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-565) e 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione (Racc. pag. I-2885).

17. Avendo la Commissione pienamente adempiuto agli obblighi regolamentari, sarebbe ingiustificato imputare ad essa di non aver permesso alle imprese interessate di far valere le proprie istanze preventivamente all'adozione della decisione, o di non aver controllato che questo risultato fosse assicurato dallo Stato membro. Siffatta ricostruzione del sistema in esame sarebbe, secondo la Commissione, espressamente fatta propria dalla Corte nel caso Oliveira [7]. La ricostruzione alternativa, accolta dal Tribunale, si porrebbe, d'altra parte, in chiaro contrasto non solo con le norme del regolamento, ma anche con l'utile applicazione del principio di sussidiarietà, secondo cui la sfera dei rapporti con le società doveva rimanere nell'ambito di competenza dello Stato membro.

18. Sarebbe, dunque, proprio lo specifico modo come si configura il rapporto di collaborazione tra Stato membro e Commissione nel caso di specie a deporre nel senso che non si può, ai fini del presente giudizio, far ricorso ai precedenti giurisprudenziali richiamati dal Tribunale per affermare la violazione del diritto alla difesa.

19. Più precisamente, osserva la Commissione, nel caso preso in considerazione nella sentenza Paesi Bassi/Commissione [8], sia la PTT, sia il Regno dei Paesi Bassi erano in una posizione equivalente *vis à vis* la decisione che alla Commissione spettava di adottare. Diversamente accade, dice la Commissione, nel caso di specie. Sarebbe, infatti, la valutazione dello Stato membro ad essere direttamente o indirettamente tradotta nella decisione, in ragione della sua centralità nel procedimento e del fatto che all'amministrazione statale è demandato di curare l'appropriato impiego dei fondi comunitari.

20. Diverso rispetto alla specie sarebbe, poi, il contesto fattuale sul quale verte la sentenza Fiskano [9]. La Commissione fa valere che, a differenza di quel caso, in questo che ci concerne non siamo in presenza né di un'ammenda né di una sanzione. L'obbligo delle imprese di restituire allo Stato i fondi non correttamente utilizzati sarebbe nulla più che un «corollario amministrativo» dell'inosservanza dei criteri stabiliti nella decisione che aveva erogato il contributo. Troverebbe così applicazione il principio secondo cui il diritto ad essere ascoltato è riconosciuto al beneficiario solo se ed in quanto esso è previsto dalla disciplina che regola il procedimento [10].

21. Questa la posizione della Commissione. Prima di analizzarne la fondatezza, va posta in rilievo l'indubbia novità del presente caso rispetto agli altri decisi dalla Corte negli ultimi anni nella materia [11]. Quel che di nuovo contiene la pronunzia del Tribunale

7 — Sentenza 7 maggio 1991, causa C-304/89 (Racc. pag. I-2283).

8 — Sentenza 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, citata alla nota 6.

9 — Sentenza 29 giugno 1994, causa C-135/92, citata alla nota 6.

10 — La Commissione cita, a sostegno di tale tesi, la sentenza 19 gennaio 1988, causa 2/87, Biedermann (Racc. pag. 143).

11 — Mi riferisco, ovviamente, alle decisioni (citate nelle note seguenti) adottate in materia di Fondo sociale nelle quali la Corte è stata chiamata a giudicare della legittimità di decisioni di diniego di finanziamenti ovvero di loro riduzione per violazioni di natura sostanziale del procedimento decisorio.

concerne precisamente la posizione che si riserva alle imprese nel meccanismo di funzionamento del Fondo, con il riconoscere alle stesse il diritto di essere preventivamente udite nel caso in esame. Dobbiamo controllare il fondamento della soluzione adottata dal Tribunale. Chiediamoci, dunque, se l'aver la Commissione adempiuto all'obbligo di comunicazione previsto all'art. 6, n. 1, del regolamento basti, oppur no, a soddisfare le esigenze di difesa che andavano garantite al destinatario del provvedimento amministrativo.

22. Per rispondere al problema che prospetto scendo subito a considerare l'argomento centrale della tesi avanzata dalla Commissione. Le esigenze di difesa delle società devono, ci dice la ricorrente, risultare compatibili con i dati essenziali del sistema previsto per l'erogazione dei fondi, che sarebbe caratterizzato dai criteri stabiliti dalla Corte nella sentenza EISS: nell'ambito del procedimento considerato, «i rapporti finanziari si instaurano fra la Commissione e lo Stato membro interessato, da un lato», e, dall'altro, fra quest'ultimo ed il beneficiario del contributo [12]. Lo Stato membro sarebbe, in definitiva, l'«unico interlocutore del Fondo» [13].

23. Convengo anch'io che il sistema ora descritto costituisce il meccanismo del funzionamento, diciamo, fisiologico, dell'erogazione dei fondi. Per le ragioni qui di seguito precisate non ritengo, però, che da ciò derivino le conseguenze fatte valere dalla Commissione nel presente caso.

24. In primo luogo, non è controverso il fatto che la decisione impugnata privi le società del contributo inizialmente concesso, incidendo così nella loro sfera patrimoniale.

25. D'altro canto, le società sono direttamente ed individualmente interessate dalla decisione impugnata. Il punto è stato correttamente acclarato dal Tribunale in conformità di una giurisprudenza costante [14].

26. Infatti, le società sono direttamente toccate in quanto le norme del regolamento non conferiscono alle autorità dello Stato membro alcun autonomo potere di valutazione in ordine alla erogazione o alla eventuale riduzione dei contributi. Lo Stato è l'interlocutore della Commissione ma è quest'ultima a decidere in ogni caso. Anche quando lo Stato membro si rifiutasse di trasporre a livello nazionale la decisione della Commissione, vi sarebbe l'apertura di una fase di concertazione con gli uffici del Fondo sociale europeo, al termine della quale sarebbe adottata una decisione riconducibile alla sfera di responsabilità giuridica della Commissione [15].

12 — Sentenza 15 marzo 1984, causa 310/81 (Racc. pag. 1341) punto 15.

13 — Sentenza 7 maggio 1991, Interhotel/Commissione, causa C-291/89 (Racc. pag. I-2257) punto 16.

14 — V., da ultimo, sentenza 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Eugénio Branco, Lda/Commissione (Racc. pag. II-45, al punto 26).

15 — Sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, causa T-85/94 (122), Commissione/Eugénio Branco Lda (Racc. pag. II-2993).

27. Ancora: l'atto attaccato, pur indirizzato alle autorità portoghesi, contiene un chiaro e specifico riferimento alle società. Sono così soddisfatti i requisiti stabiliti dalla Corte per definire il caso in cui il provvedimento dell'autorità amministrativa tocca immediatamente la sfera dell'individuo e può concretarne la lesione [16].

28. Di fronte ad una situazione così caratterizzata, è da ritenere che il diritto comunitario garantisca all'interessato il diritto ad essere ascoltato prima che l'autorità competente adotti il provvedimento che lo concerne [17]. Le obiezioni sollevate dalla Commissione non valgono ad intaccare il riconoscimento di tale diritto.

29. Non regge, anzitutto, l'obiezione secondo cui la Commissione non avrebbe rapporti diretti con le imprese interessate. In primo luogo, l'art. 5, n. 5 del regolamento prevede che la Commissione «informa tutte le parti interessate al momento in cui esegue un pagamento», ivi incluse, dunque, le imprese beneficiarie del contributo. In secondo luogo, una cosa è la separazione tra i livelli istituzionali coinvolti nel procedimento, ed il conseguente assetto dei rapporti finanziari, quale definito nella sentenza EISS, un'altra è la tutela dell'impresa. Il sistema di finanziamento non la pregiudica, perché, in definitiva, esso è diretto a configurare vantaggi anche per gli operatori economici, che sono interessi garantiti dal diritto comunitario. Il che spiega la legittimazione processuale riconosciuta alle imprese beneficiarie per impugnare le decisioni che le privano, in tutto o in parte, del contributo loro concesso [18]. Le stesse imprese possono, inoltre, far valere il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione allo Stato membro sancito all'art. 6, n. 1, del regolamento, che concreta l'inosservanza di una formalità sostanziale e comporta, quindi, la nullità della decisione di riduzione [19]. Non vedo come si possa negare che tale legittimazione processuale sottintende, a sua volta, l'interesse di natura sostanziale dell'impresa beneficiaria ad un corretto procedimento amministrativo di decisione in ordine all'esito o alla misura del finanziamento ad essa erogato [20].

30. Né, devo aggiungere, ritengo fondate le obiezioni della ricorrente, secondo cui i riferimenti della sentenza appellata alla pregressa

16 — Sentenza 7 maggio 1991, causa C-304/89, (citata alla nota 7), punto 13.

17 — Sentenza 27 ottobre 1977, causa 121/76, Moli/Commissione (Racc. pag. 1971, punto 20); sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 46); ma v., anche per riferimenti più generali, sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche (Racc. pag. 461, punto 14).

18 — V. sentenza 7 maggio 1991, causa C-291/89 (citata alla nota 13) punto 13; sentenza 4 giugno 1992, causa C-157/90, Infortec (Racc. pag. I-3525) punto 17.

19 — Sentenza 7 maggio 1991, causa C-291/89, citata alla nota 13.

20 — Potrebbe anche rilevarsi un profilo di natura organizzativa. Lo Stato membro agisce, è vero, da intermediario tra la Commissione e le imprese ed è, come da voi riconosciuto, l'unico interlocutore della prima. Il disegno risponde, ovviamente, a ragioni di natura efficientista ed ai principi di buon andamento che necessariamente debbono improntare l'attività amministrativa. Rimane, tuttavia, da sottolineare che, sotto un profilo organizzativo, l'amministrazione nazionale deve pur sempre concettualizzarsi in funzione di «mandatario» di quella comunitaria (così avvocato generale Darmon, conclusioni relative alla causa C-157/90, citata, paragrafo 91). Ritengo legittimo far discendere da tale assetto organizzativo che eventuali comportamenti omissivi tenuti dallo Stato nella sua veste di intermediario debbano pur sempre poter farsi risalire alla sfera della Commissione.

giurisprudenza sarebbero fuori luogo [21]. Qui, dicevo sopra, la Commissione deduce che la specie differisce dai casi richiamati dal Tribunale sotto vario riguardo: diversa sarebbe la disciplina del finanziamento e la natura delle misure adottate; soprattutto, difetterebbe nel nostro caso, a differenza degli altri, un'espressa disposizione che abiliti il privato ad interloquire nel procedimento prescritto per la restituzione o riduzione dei finanziamenti concessi dal Fondo.

31. Vediamo più da vicino come valutare gli argomenti così dedotti. Comincio dal caso PTT. Certo, esso differisce dal presente, nel senso che lì difettava, e qui, invece, c'è, una situazione di *partnership* tra amministrazione comunitaria ed amministrazione nazionale. Occorre, però, tener presenti gli elementi comuni dei due casi, che a mio avviso giustificano sicuramente la decisione resa dal Tribunale. Ora, come allora, il provvedimento della Commissione, sebbene non formalmente destinato ai privati interessati, è stato ad essi, tuttavia, espressamente e specificamente riferito; le società subiscono, dunque, le conseguenze della decisione adottata, al soggetto leso nei suoi interessi non è tuttavia, concesso di far valere le proprie ragioni nel procedimento di formazione della decisione, solo perché, nel regolamento da applicare, manca una espressa previsione normativa di tale tutela. Ora, se il diritto di difesa risultava leso in quel caso, la stessa conclusione si impone necessariamente anche per il caso ora in esame [22].

32. Infondati sono, del pari, i rilievi formulati dalla Commissione relativamente alla natura non sanzionatoria della decisione impugnata e all'assenza di norme procedimentali concernenti la controversa tutela delle imprese interessate. La Commissione invoca a questo riguardo la pronunzia della Corte resa nel caso Fiskano. Senonché, a me pare, tale precedente non è richiamato giustificatamente. In quel giudizio, la Corte era chiamata a valutare un atto di natura chiaramente sanzionatoria, e cioè il rifiuto della concessione di una licenza di pesca, per infrazioni commesse dal relativo titolare. La controversia così prospettata è stata comunque risolta ricorrendo al generale principio secondo cui l'interessato è ascoltato dall'autorità competente prima che questa formi il provvedimento che lo concerne e ne lede gli interessi. Infatti, è il carattere *lesivo* della misura, e non necessariamente quello *sanzionatorio*, a costituire il requisito necessario e sufficiente perché un tale diritto sia garantito al destinatario dell'atto. Questo è il solo requisito che qui importa, ed è soddisfatto nella specie.

21 — Sentenza impugnata al punto 42.

22 — Si noti al riguardo che la presa di posizione della Corte con la quale è stato riconosciuto il diritto della PTT ad essere ascoltata durante il procedimento precedente all'adozione della decisione impugnata è stata adottata in contrasto con le indicazioni dell'avvocato generale Van Gerven. Nelle sue conclusioni relative alle cause citate C-48/90 e C-66/90 (nota 6) questi sosteneva, infatti, che, poiché le decisioni ex art. 90 del Trattato vengono adottate nell'esercizio del potere di sorveglianza della Commissione nei riguardi degli Stati membri e sono dirette contro provvedimenti degli Stati membri, non dovesse rinvenirsi «un distinto obbligo di audizione» nei confronti delle imprese sulla base della presunzione che esse fossero «al corrente del procedimento in corso» (al paragrafo 14 delle conclusioni relative alle cause citate).

33. Questo diritto all'audizione, va infine osservato, sussiste anche in assenza di norme che lo prevedono espressamente con riguardo al procedimento di cui si tratta. Così ha ragionato il Tribunale. La soluzione è corretta [23]. Quella opposta sarebbe viziata da un formalismo contrario alle ragioni della fondamentale garanzia qui considerata. Il principio *audi alteram partem* costituisce, come ha precisato l'avvocato generale Darmon nelle sue conclusioni relative alla causa Fiskano «una soglia minima di garanzia, che non può quindi essere frazionata in funzione dello specifico procedimento istituito» [24], ed opera, come ha indicato la Corte, «anche se non v'è una normativa specifica» [25], che lo richiami testualmente. Le disposizioni del regolamento in esame vanno, dunque, lette nel senso che esse non ledono il diritto di difesa, dal momento che lo presuppongono necessariamente come parte integrante del proprio contenuto precettivo [26].

34. Alla tesi della Commissione non giova nemmeno l'aver richiamato la sentenza Nicolet [27]. La legittimazione del privato ad essere ascoltato nel procedimento in discussione risultava in quel giudizio preclusa, non dalla lettera della disciplina regolamentare da applicare, che nulla prevedeva in merito, bensì dal fatto che la decisione stessa era «stata adottata all'atto di un procedimento di importazione nel Regno Unito, cui la Nicolet era *estranea*» (il corsivo è mio) [28].

Si trattava — occorre, dunque, avvertire — di un procedimento (di certificazione con presenza peritale) che non riguardava, comunque, direttamente il ricorrente. Nel caso di specie siamo di fronte ad una decisione ablatoria, e la decisione censurata che la dispone fa diretto riferimento alle imprese di cui risultano lesi gli interessi. Giustamente, quindi, sono stati in quel giudizio distinti i profili dell'impugnazione e del diritto alla difesa. È una soluzione che, però, non può, né deve valere ai fini del presente caso.

35. Detto questo, posso concludere precisando il mio punto di vista quanto alla procedura prevista all'art. 6, n. 1 del regolamento. L'avvocato generale Tesauro, nella causa Funoc, non la considera come un «procedimento finale di consultazione» [29]. Sono, per parte mia, del medesimo avviso. Questo, però, non toglie che si tratti pur sempre di una procedura prescritta perché la Commissione pervenga con approfondita cognizione di causa al provvedimento che le compete, apprezzando la «dimensione diversa» [30] — come diceva, in altro giudizio, l'avvocato generale Darmon — degli interessi in gioco:

23 — E trova, d'altronde, il suo fondamento in una giurisprudenza costante della Corte: v. sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307 (punto 29 e giurisprudenza ivi richiamata).

24 — Conclusioni relative alla causa citata C-135/92 (citata alla nota 6), punto 63.

25 — Sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87 (citata alla nota 17), punto 46.

26 — Né ad una tale lettura possono contrapporsi ragioni di efficienza dell'azione amministrativa. Debbono, infatti trovare applicazione al riguardo le stesse valutazioni che sono state offerte dalla Corte discutendo dei diversi canoni di motivazione adottati per le decisioni di diniego di una richiesta di finanziamento e per quelle di riduzione di un finanziamento inizialmente concesso. Statisticamente, infatti, le decisioni di questo secondo tipo sono di un ordine di grandezza assolutamente diverso (più piccolo, ovviamente) rispetto a quelle del primo tipo. Non sembra, dunque, legittimo radicare una lettura formalista degli obblighi imposti alla Commissione dal regolamento su quest'ordine di considerazioni.

27 — Sentenza 26 giugno 1986, causa 203/85, Racc. pag. 2055.

28 — Sentenza citata relativa alla causa 203/85, punto 16.

29 — Conclusioni relative alla causa C-200/89, Racc. 1990, pag. 3682 (al paragrafo 6).

30 — Conclusioni dell'avvocato generale Darmon relative alla causa C-304/89 (citata alla nota 7) paragrafo 18.

interessi che non sono soltanto della Comunità, ma anche dello Stato membro, nel senso e nei limiti che ho sopra precisato. Il ruolo riservato all'autorità nazionale nel procedimento si spiega per le funzioni di co-finanziamento da essa svolte e per la sua responsabilità in via sussidiaria [31]. Lo stesso scambio di comunicazioni, come è previsto, si colloca nel rapporto di *partnership* tra Commissione e Stato ed è diretto a porre l'amministrazione nazionale in grado non di decidere, ma di interloquire con riguardo ai finanziamenti sui quali provvedere. Si è ritenuto che lo Stato fosse l'autorità presumibilmente più vicina ai soggetti beneficiari e perciò capace di apprezzare decisioni i cui effetti si riversano nella sua propria sfera, oltre che in quella dei soggetti beneficiari [32].

36. A questo punto è necessaria un'ulteriore precisazione. Ho affermato, richiamando la giurisprudenza della Corte, di considerare la norma contenuta all'art. 6, n. 1 del regolamento come un precetto di natura sostanziale. Quel che qui mi preme chiarire è che il mero adempimento di tale disposto da parte della Commissione legittima la decisione che essa adotta per annullare, ridurre o sospendere l'erogazione dei fondi solamente nei confronti dello Stato membro, ma non anche del privato beneficiario.

37. Quest'ultimo, per come configuro il meccanismo di funzionamento del Fondo, è portatore di una duplice categoria di interessi distinti, ma entrambi meritevoli e, infatti, provvisti di tutela giuridica. Il primo è fatto valere dai singoli nel censurare le violazioni dell'obbligo sostanziale previsto dall'art. 6, n. 1. È l'interesse al corretto svolgimento del procedimento di decisione, con il quale l'autorità competente perviene ad una decisione adeguatamente ponderata, e che comporta la consultazione tra Stato membro e Commissione, nei modi in cui essa è prescritta. Il secondo interesse è quello che viene in considerazione nel presente caso, ed è protetto in forza del fondamentale principio secondo cui il soggetto che subisce nella propria sfera le conseguenze di un atto dell'amministrazione a lui espressamente riferito deve essere posto in grado di far valere in via preventiva le proprie ragioni [33].

31 — Ricordo che, ai sensi dell'art. 5 della decisione del Consiglio n. 83/516/CEE «esso è concesso nella proporzione del 50% delle spese imputabili senza che esso possa però superare l'importo finanziario dei pubblici poteri dello Stato membro interessato». Inoltre, ai sensi dell'art. 6, n. 2 del regolamento «(...) lo Stato membro interessato è responsabile, in via sussidiaria, del rimborso delle somme indebitamente versate per azioni cui si applica la garanzia prevista all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione n. 83/516/CEE».

32 — Sentenza 7 maggio 1991, causa C-304/89, citata alla nota 7, punto 21.

33 — Mi si permetta, brevemente, di commentare in ordine all'asserzione della Commissione secondo cui la Corte nella citata sentenza Oliveira (causa C-304/89) avrebbe sostanzialmente riconosciuto-non avendo sollevato *ex officio* la questione-che alla ricorrente non spettava il diritto ad essere ascoltata anteriormente all'adozione della decisione contestata. Il ragionamento non mi sembra corretto. In quella sentenza, infatti, si verteva intorno al mancato rispetto da parte della Commissione dell'obbligo imposto all'art. 6, n. 1 del regolamento di fornire la possibilità alla Repubblica portoghese di presentare le proprie osservazioni relativamente alla decisione di livello comunitario. Né le ricorrenti avevano, allora, sollevato il problema della violazione del loro diritto ad essere ascoltate che, invece, costituisce l'oggetto della presente controversia. Nulla sotto questo profilo, può, dunque essere inferito da tale decisione, Né può ritenersi legittimo dedurre dal silenzio della Corte una presa di posizione al riguardo. Non ritengo d'altra parte convincenti le indicazioni di ordine organizzativo che la Commissione fa discendere da quanto dal Tribunale deciso nella citata sentenza Branco (causa T-85/94) in cui si è stabilita la piena legittimità di una mera conferma della Commissione ad una proposta di riduzione del contributo finanziario formulata dall'autorità nazionale nel caso in cui l'atto sia debitamente motivato. Ritengo, infatti, che la *ratio* di quella pronuncia-nella quale venivano in questione esclusivamente profili di motivazione-sia quella di assicurare un'azione efficiente di Commissione ed autorità nazionali nell'operare del Fondo evitando inutili duplicazioni delle loro attività. Non sembra, dunque, legittimo, alla luce delle considerazioni svolte nel testo, dedurre da questa precisazione in ordine al funzionamento del sistema, una conclusione di natura più generale relativamente all'assenza di un rapporto diretto tra la Commissione e le imprese beneficiarie del contributo finanziario che precluderebbe loro la possibilità di far valere il diritto ad essere ascoltate prima dell'adozione della decisione controversa.

38. La facoltà dello Stato membro di presentare osservazioni, quale è prevista dal regolamento, e il diritto del soggetto privato ad essere ascoltato, prima che sia adottata la decisione dalla quale la sua situazione può risultare pregiudicata, sono, dunque, due distinte forme di tutela. L'interprete deve tenerle concettualmente separate e valutare, dove il caso è controverso, se l'una e l'altra sono state soddisfatte.

Qui è stata rispettata la sfera riservata dal regolamento all'amministrazione statale, ma lesa la tutela che andava garantita alle imprese interessate. Il primo motivo di ricorso va, di conseguenza, respinto.

II — Motivazione insufficiente

39. Con il secondo motivo di ricorso viene contestata la valutazione del Tribunale in ordine all'insufficienza, ai sensi dell'art. 190 del Trattato, della motivazione della decisione contestata.

40. Il giudice di primo grado — in base al principio secondo cui la decisione che riduce un contributo inizialmente concesso deve far risultare chiaramente i motivi giustificativi della riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato — ha ritenuto che la Commissione non rispettasse i requisiti minimi di motivazione necessari alla legittimità dell'atto da essa emanato.

41. Ad avviso della Commissione, il Tribunale non ha tenuto in debita considerazione né la circostanza che le società erano, a seguito dei certificati ad esse inviati tramite il DAFSE il 19 ottobre 1990, già a conoscenza dei dubbi nutriti dalla stessa Commissione, né che il DAFSE era, con le lettere del 14 giugno 1991, stato informato delle motivazioni a fondamento della decisione di richiedere il rimborso dell'anticipo ed il non versamento del saldo. Sempre secondo la Commissione, non importerebbe la circostanza che il DAFSE abbia mancato di trasmettere le informazioni alle imprese interessate, considerato il meccanismo di funzionamento del Fondo e la separazione da esso stabilita tra la sfera comunitaria e quella statale.

42. Ora, l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi discende, come è noto, da un principio fondamentale di diritto, fuor di dubbio sancito dall'ordinamento comunitario. Come la Corte ha, in altra occasione, precisato, «la motivazione deve indicare, in modo chiaro e non equivoco, le ragioni sulle quali l'atto è fondato» [34]. S'intende, poi, che i termini in cui essa è concretamente formulata varieranno secondo le diverse tipologie degli atti, la relativa destinazione funzionale e l'ambito di discrezionalità riconosciuto all'autorità pubblica in relazione all'adozione

34 — Così sentenza 9 luglio 1969, causa 1/69, Repubblica Italiana/Commissione (Racc. pag. 277, punto 9).

del provvedimento ovvero al suo contenuto o contesto [35].

43. L'obbligo di motivazione è particolarmente stringente per gli atti amministrativi concernenti l'individuo, in particolare per quelli che, come il presente, producono effetti svantaggiosi nella sfera giuridica del singolo, in quanto dispongono la restituzione di importi precedentemente versati.

44. La giurisprudenza della Corte in materia di contributi del Fondo ci offre il preciso significato della «contestualizzazione» dell'obbligo di motivazione. La Corte ha, in ragione delle diverse situazioni nelle quali il provvedimento del Fondo può incidere, infatti configurato due diversi canoni di motivazione. Più precisamente, la Corte ha giustificato una certa sommarietà dei motivi quando la decisione emanata dalla Commissione negava un contributo del Fondo ad un progetto di formazione, proprio in considerazione del grande numero di richieste di fronte al quale si trovava l'istituzione comunitaria e del metodo da essa utilizzato (trattamento informatico) per evadere le richieste di finanziamento [36]. Quando non ricorrono tali estremi, la Corte ha valutato la decisione di restituzione degli importi versati alla stregua di un più rigoroso canone di motivazione [37].

45. La logica di questa diversità di canoni è chiara. In un caso il numero di richieste è talmente rilevante che l'autorità amministrativa non può vagliarlo con motivazioni approfondite, nell'altro no [38]. A parte ciò, come la Corte ha avuto già modo di affermare, il ridurre o sospendere un finanziamento già concesso, o addirittura il disporre il rimborso allo Stato membro delle somme inizialmente erogate, è un provvedimento oggettivamente più grave, per le conseguenze che ne discendono nella sfera dei diretti interessati, rispetto all'iniziale diniego del finanziamento richiesto. È, infatti, un provvedimento che contraddice le aspettative sulle quali il soggetto interessato aveva, nello svolgimento della sua attività di intrapresa, ritenuto di poter fare legittimo affidamento [39].

46. Il caso di specie va evidentemente accostato a quest'ultimo tipo di decisioni ed incide peraltro con particolare gravità sugli interessi dei beneficiari, prescrivendo il provvedimento adottato il rimborso totale del contributo inizialmente versato. Si spiega,

35 — Si vedano, più specificamente, le riflessioni dell'avvocato generale Darmon in ordine alla funzione delle motivazioni all'interno del meccanismo di funzionamento del Fondo svolte nelle conclusioni relative alla causa C-291/89 (citata alla nota 13). V. anche sentenza 28 marzo 1984, causa 8/83, Bertoli (Racc. pag. 1649), sentenza 25 ottobre 1984, causa 185/83, Regia Università di Groningen (Racc. pag. 3623); sentenza 7 aprile 1987, causa 32/86 Sisma (Racc. pag. 1645, punto 8).

36 — Sentenza 7 febbraio 1990, causa C-213/87, Gemeente Amsterdam (Racc. pag. I-221, punto 2 del dispositivo).

37 — Sentenze della Corte 4 giugno 1992, causa C-181/90, Consorgan/Commissione, Racc. pag. I-3557, punti 15-18, causa C-189/90, Cipeke/Commissione, Racc. pag. I-3573, punti 15-18.

38 — Sentenza 7 febbraio 1990, causa C-213/87, citata alla nota 36.

39 — Sentenza citata 4 giugno 1992, causa C-181/90, citata alla nota 37, punto 16.

dunque, che il Tribunale abbia ritenuto, sulle tracce della giurisprudenza che richiamavo, di ricorrere al rigoroso criterio secondo cui la decisione «deve far risultare chiaramente i motivi alla base della riduzione del contributo» (punto 52).

47. Per meglio precisare il punto, osservo che il Tribunale ha correttamente applicato il canone ora richiamato, escludendo che nel caso di specie fosse soddisfatto il requisito prescritto dall'art. 190. La missiva del DAFSE alle società si limitava, per vero, ad informarle della missione di controllo già espletata, senza, tuttavia, nulla specificare in ordine al relativo esito, né ad una eventuale decisione della Commissione.

48. D'altra parte, la missiva della Commissione indirizzata al DAFSE il 14 giugno 1991 non ha provveduto a una chiara scomposizione dei singoli importi e delle voci in questione, e cioè a un'effettiva e puntuale delucidazione dei motivi che hanno condotto la Commissione a ridurre il contributo nei confronti di ognuna delle società. Teniamo poi in conto che il sistema di finanziamento garantisce anche i privati beneficiari. Gli adempimenti procedurali non possono ingiustificatamente ostare al perseguimento di tale finalità della normativa. La Commissione non può, dunque, validamente opporre di avere informato il DAFSE delle motivazioni a fondamento della sua decisione, se quest'ultimo non ha successivamente posto in grado le imprese di conoscerle.

49. Per questi motivi ritengo che, anche sotto il profilo dell'insufficiente motivazione, la sentenza del Tribunale debba essere confermata.

Conclusioni

Sulla base delle precedenti considerazioni concludo proponendo alla Corte di:

— respingere il ricorso della Commissione inteso ad ottenere l'annullamento della sentenza resa dal Tribunale il 6 dicembre 1994 nella causa T-450/93, con la quale veniva annullata la decisione della Commissione che dispone la riduzione del contributo finanziario concesso dal Fondo sociale europeo per il progetto n. 870844 P1;

— condannare la Commissione alle spese.