SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
27 gennaio 2000 *

Nelle cause riunite T-194/97 e T-83/98,

Eugénio Branco, Ld.ª, società con sede in Lisbona (Portogallo), con l'avv. B. Belchior, del foro di Vila Nova de Gaia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. J. Schroeder, 6, rue Heine,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata, nella causa T-194/97, dalla signora A.M. Alves Vieira e dal signor K. Simonsson e, nella causa T-83/98, dalla signora M.T. Figueira e dal signor Simonsson, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto, nella causa T-194/97, il ricorso diretto alla constatazione della carenza della convenuta, in quanto avrebbe illegittimamente omesso di statuire

* Lingua processuale: il portoghese.

sulla domanda di pagamento del saldo dei contributi finanziari accordati dal Fondo sociale europeo nelle pratiche n. 870301 P1 e n. 870302 P3, e, nella causa T-83/98, il ricorso diretto all'annullamento delle decisioni della Commissione 17 febbraio 1998, C (1998) 47 e C (1998) 48, che hanno disposto la sospensione dei detti contributi,

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

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

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alle trattazioni orali dell'8 luglio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

1 L'art. 124, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 147, primo comma, CE) attribuisce alla Commissione il compito dell'amministrazione del Fondo sociale europeo (FSE).

2 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 38), quest'ultimo partecipa al finanziamento di azioni di formazione e orientamento professionale. In forza dell'art. 5, n. 1, della stessa decisione, il contributo del Fondo sociale europeo è concesso nella proporzione del 50% delle spese imputabili, senza che esso possa però superare l'importo del contributo finanziario dei pubblici poteri dello Stato membro interessato.

3 L'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, concernente l'applicazione della decisione 83/516 relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2950/83»), elenca le spese che possono beneficiare di un contributo dell'FSE.

4 L'approvazione data dall'FSE a una domanda di finanziamento comporta, in applicazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2950/83, il versamento, alla data prevista per l'inizio dell'azione di formazione, di un anticipo pari al 50% del contributo. In forza del n. 4 dello stesso articolo, le domande di pagamento del saldo contengono una relazione particolareggiata sul contenuto, i risultati e gli aspetti finanziari dell'azione considerata; lo Stato membro interessato certifica l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento.

5 Conformemente all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, tanto la Commissione quanto lo Stato membro interessato possono controllare l'utilizzazione del contributo. L'art. 7 della decisione della Commissione 22 dicembre 1983, 83/673/CEE, relativa alla gestione del Fondo sociale europeo (GU L 377, pag. 1), prescrive allo Stato membro che effettua un'indagine sull'utilizzazione di un contributo, a seguito di una presunzione di irregolarità, di avvertire senza indugio la Commissione.

6 Infine, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, qualora il contributo dell'FSE non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue

osservazioni. Il n. 2 di tale articolo dispone che le somme versate che non sono state utilizzate alle condizioni fissate dalla decisione di approvazione vengono recuperate e che, nella misura in cui esso versa alla Comunità le somme che i responsabili finanziari dell'azione devono rimborsare, lo Stato membro è surrogato nei diritti della Comunità.

Contesto sostanziale e procedurale delle controversie

7 La convenuta approvava, con decisioni notificate alla ricorrente dal Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dipartimento per gli affari del Fondo sociale europeo, in prosieguo: il «DAFSE») rispettivamente il 31 aprile e il 27 maggio 1987, due contributi finanziari di escudos portoghesi (PTE) 11 736 792 (pratica n. 870302 P3) e di PTE 82 700 897 (pratica n. 870301 P1) destinati a programmi di formazione.

8 Il 24 luglio 1987 la ricorrente riscuoteva un anticipo in applicazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2950/83.

9 All'inizio del mese di luglio del 1988, ossia al termine delle azioni di formazione, svoltesi dal 1° gennaio al 31 dicembre 1987, essa presentava, presso il DAFSE, domande di pagamento del saldo dei contributi.

10 Il DAFSE certificava l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute in queste domande, ai sensi dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83.

11 Il 22 agosto 1988 il DAFSE chiedeva all'Inspecção Geral de Finanças (Ispettorato generale delle Finanze, in prosieguo: l'«IGF») di effettuare, a norma dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, un controllo della domanda di pagamento del saldo.

12 Poiché l'IGF riscontrava l'esistenza di irregolarità, il DAFSE, con due lettere del 24 aprile 1989, informava la convenuta di aver sospeso il versamento del saldo, in applicazione dell'art. 7 della decisione 83/673.

13 Il 16 maggio 1989 l'IGF consegnava il proprio verbale alla polizia giudiziaria a titolo d'informazione.

14 Il 30 luglio 1990 il DAFSE informava la Commissione del fatto che, con riserva delle informazioni trasmesse nelle lettere del 24 aprile 1989 e in seguito ai controlli effettuati dall'IGF, esso riteneva talune spese non imputabili. In tale contesto, la convenuta veniva a conoscenza dell'indagine svolta dall'IGF e dei suoi accertamenti.

15 Con lettere in pari data, pervenute il giorno successivo, il DAFSE ingiungeva alla ricorrente di restituirgli, entro un termine di dieci giorni, gli anticipi di PTE 1 535 946 (pratica n. 870302 P3) e di PTE 4 399 475 (pratica n. 870301 P1), versati dall'FSE, e di PTE 1 256 683 (pratica n. 870302 P3) e di PTE 3 599 570 (pratica n. 870301 P1), versati dallo Stato portoghese a titolo di contributo nazionale.

16 Con lettera in data 12 maggio 1994, la ricorrente chiedeva al DAFSE di informarla dei motivi per i quali la convenuta non aveva ancora preso decisioni su tali pratiche.

17 Nella sua lettera del 25 maggio 1994, il DAFSE segnalava alla ricorrente che la Commissione riteneva di non essere tenuta a prendere una decisione di riduzione del contributo o di non pagamento del saldo allorquando, come nel caso di specie, la stessa autorità nazionale decide di ridurre il contributo.

18 Con lettera in data 30 maggio 1994, la ricorrente chiedeva alla convenuta la ragione per la quale essa non aveva ancora preso una decisione definitiva su tali pratiche.

19 La convenuta rispondeva, con lettera 16 giugno 1994, che le autorità portoghesi le avevano reso noto che le pratiche in oggetto rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 7 della decisione 83/673, per via di presunte irregolarità.

20 Con atto introduttivo depositato il 22 luglio 1994, la ricorrente proponeva un ricorso diretto all'annullamento di una decisione, che assumeva adottata dalla convenuta, notificata con lettere del DAFSE e della Commissione datate, rispettivamente, 25 maggio e 16 giugno 1994, recante, da un lato, rigetto di una domanda di pagamento del saldo dei contributi finanziari concessi dall'FSE per due programmi di formazione e, dall'altro, riduzione di questi contributi finanziari e ingiunzione di rimborsare gli anticipi versati dall'FSE e dallo Stato portoghese.

21 Con sentenza 11 luglio 1996, causa T-271/94, Branco/Commissione (Racc. pag. II-749), il Tribunale dichiarava il ricorso irricevibile in quanto la Commissione non aveva deciso sulla domanda di pagamento del saldo.

22 Il 25 ottobre 1996 la convenuta veniva informata dell'apertura di un procedimento istruttorio dinanzi al Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto per frode nel conseguimento di sovvenzioni e sviamento delle stesse, in connessione con le azioni di formazione finanziate dall'FSE.

23 Con lettera 27 febbraio 1997, pervenuta alla Commissione il 3 marzo 1997, la ricorrente intimava alla convenuta di adottare una decisione sulla domanda di pagamento del saldo.

24 Il 17 aprile 1997 la convenuta trasmetteva al DAFSE, per ciascuna delle controverse pratiche, un progetto di decisione di sospensione dei contributi.

25 La ricorrente ne riceveva copia, in data 5 maggio 1997, tramite il DAFSE.

26 Il 19 maggio 1997 il DAFSE accusava ricezione delle osservazioni della ricorrente su tali progetti, che venivano precisate e rettificate in una lettera della ricorrente a tale ente in data 21 maggio 1997.

27 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 30 giugno 1997, la ricorrente proponeva un ricorso per carenza. La causa veniva registrata con il numero T-194/97.

28 Il 17 luglio 1997 il DAFSE informava la Commissione ch'esso approvava pienamente i progetti di decisioni di sospensione dei contributi.

29 Il 1° ottobre 1997 la convenuta, con atto separato, eccepiva l'irricevibilità del ricorso per carenza, ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. La ricorrente depositava le proprie osservazioni in merito a tale eccezione in data 19 novembre 1997.

30 Il 26 novembre 1997 la Commissione prendeva conoscenza dell'atto d'imputazione delle autorità giudiziarie portoghesi nei confronti della ricorrente.

31 Il 17 febbraio 1998 la Commissione adottava le decisioni di sospensione dei contributi finanziari controversi.

32 Il 26 maggio 1998 la ricorrente proponeva un ricorso di annullamento avverso le decisioni 17 febbraio 1998, recanti sospensione dei contributi finanziari. La causa veniva registrata con il numero T-83/98.

33 Con ordinanza 16 luglio 1998, il presidente della Quinta Sezione ha riunito l'esame dell'eccezione d'irricevibilità sollevata nella causa T-194/97 a quello del merito.

34 Nell'ambito delle cause T-194/97 e T-83/98, il Tribunale ha rivolto quesiti scritti alle parti, le quali hanno risposto entro i termini impartiti.

35 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha disposto l'apertura della fase orale in ciascuna causa. Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti rivolti dal Tribunale alle udienze dell'8 luglio 1999.

36 Nel corso di queste ultime, le parti hanno espressamente acconsentito alla riunione delle due cause ai fini della sentenza.

Conclusioni delle parti

37 Nella causa T-194/97, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— constatare la carenza della convenuta;

— condannare la convenuta alle spese.

38 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo nel merito in quanto privo di oggetto o, in subordine, infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

39 La ricorrente conclude per il rigetto dell'eccezione d'irricevibilità.

40 Nella causa T-83/98, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare le decisioni 17 febbraio 1998 che dispongono la sospensione dei contributi finanziari;

— condannare la convenuta alle spese.

41 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sul ricorso per carenza

Argomenti delle parti

42 La ricorrente sottolinea, in primo luogo, di aver diffidato la convenuta con lettera 27 febbraio 1997, pervenuta a quest'ultima il 3 marzo seguente. Essa fa valere

che i progetti di decisioni di sospensione dei contributi, trasmessi al DAFSE in data 17 aprile 1997, le sono stati resi noti solo il 5 maggio 1997, data in cui il termine di due mesi previsto dall'art. 175, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 232, secondo comma, CE) era scaduto.

43 Essa fa valere, in secondo luogo, che né i progetti di decisioni di sospensione del 17 aprile 1997 né le decisioni di sospensione del 17 febbraio 1998 costituiscono una presa di posizione ai sensi dell'art. 175 del Trattato, poiché lasciano sussistere l'inerzia. Infatti, tenuto conto del termine di quasi dieci anni trascorso dalla domanda di pagamento del saldo fino all'adozione di queste decisioni, la ricorrente ritiene che la convenuta fosse tenuta ad adottare una decisione definitiva, ossia una decisione di pagamento del saldo, di soppressione dei contributi o di riduzione di questi ultimi.

44 Se così non fosse, la convenuta potrebbe ritardare all'infinito il procedimento amministrativo e differire in tal modo sine die l'adozione della decisione definitiva sulla domanda di pagamento del saldo.

45 L'asserita esistenza di un procedimento penale dinanzi ai giudici portoghesi sarebbe priva di rilevanza nel caso di specie. Anzitutto, un'indagine verrebbe svolta ogniqualvolta da un controllo contabile emergano indizi di irregolarità e non si concluderebbe necessariamente con una sentenza penale. Inoltre, in quel procedimento, si menzionerebbero solo elementi contenuti nel verbale dell'IGF, già noti alla convenuta. Infine, quest'ultima ammetterebbe di aver avuto notizia di questo procedimento solo il 26 novembre 1997, data in cui la situazione d'inerzia si era già da tempo costituita.

46 La convenuta eccepisce l'irricevibilità del ricorso sottolineando di aver preso posizione, ai sensi dell'art. 175 del Trattato, trasmettendo al DAFSE in data

17 aprile 1997 progetti di decisioni recanti sospensione dei contributi e adottando in data 17 febbraio 1998 decisioni di sospensione dei detti contributi. Queste ultime troverebbero giustificazione nell'apertura di un procedimento penale riguardante le pratiche in questione, attualmente pendente dinanzi al Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto (n. 17937/95-OTDPRT-PR), nell'ambito del quale la ricorrente sarebbe stata imputata per frode il 2 aprile 1997.

Giudizio del Tribunale

47 Per pronunciarsi sulla domanda di constatazione della carenza, occorre verificare se, al momento in cui la Commissione è stata richiesta di agire ai sensi dell'art. 175 del Trattato, incombesse all'istituzione un obbligo di agire.

48 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, qualora un contributo del Fondo non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo.

49 Avendo il legislatore comunitario distinto tra queste tre possibilità di azione della Commissione, si deve ritenere che esse riguardino ciascuna delle specifiche ipotesi. Poiché spetta alla Commissione decidere sulle domande di pagamento del saldo [sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, causa T-85/94 (122), Commissione/Branco, Racc. pag. II-2993, punto 23] entro un termine ragionevole, ma non le è possibile calcolare l'importo esatto delle spese imputabili se non dopo aver ricevuto una relazione dettagliata sull'azione compiuta (sentenza del Tribunale 14 luglio 1997, causa T-81/95, Interhotel/Commissione, Racc. pag. II-1265, punto 43, e sentenza ivi richiamata), la decisione di sospensione può intervenire solo nei casi in cui tale calcolo non sia ancora possibile.

50 La finalità della facoltà concessa alla Commissione di sospendere un contributo dell'FSE è quindi quella di permettere il congelamento del pagamento del saldo fintantoché essa abbia gravi motivi di sospettare l'esistenza di irregolarità nell'utilizzo del detto contributo, tuttavia con l'obbligo in capo alla stessa di adottare, entro un termine ragionevole, una decisione definitiva sulla domanda di pagamento del saldo, vuoi ordinandone il pagamento integrale vuoi riducendo o sopprimendo tale contributo. Siffatta sospensione consente di evitare un'eventuale procedura di recupero delle somme indebitamente versate. Invero, se la decisione definitiva è quella di sopprimere i contributi mentre siano stati versati anticipi al beneficiario degli stessi, per il recupero delle somme versate occorrerà necessariamente instaurare un tale procedimento.

51 Poiché nel caso di specie, da un lato, la Commissione nutriva gravi riserve in ordine alla regolarità dell'utilizzo dei contributi in seguito al verbale dell'IGF e, dall'altro, dinanzi ad un giudice penale portoghese era pendente, al momento della diffida notificata alla Commissione, un procedimento a carico del beneficiario dei contributi riguardante talune operazioni compiute nell'ambito dei progetti sovvenzionati, la Commissione non era tenuta ad adottare una decisione definitiva sulla domanda di pagamento del saldo, ma poteva correttamente sospendere l'erogazione dei contributi ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83.

52 Con lettera 27 febbraio 1997, pervenuta il 3 marzo seguente, la ricorrente ha invitato la Commissione ad approvare la domanda di pagamento del saldo. A seguito di questa richiesta di agire, la convenuta ha trasmesso al DAFSE alcuni progetti di decisioni di sospensione dei contributi, in data 17 aprile 1997, ed ha adottato decisioni di sospensione in data 17 febbraio 1998.

53 Occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, la Commissione può sospendere l'erogazione di un contributo solo dopo aver concesso allo Stato membro considerato la possibilità di presentare le proprie osservazioni. Inoltre, la circostanza che, in forza di tale disposizione, lo Stato membro interessato debba essere previamente consultato prima che la Commissione adotti una decisione di sospensione, di riduzione o di soppressione non

consente di concludere per la non applicazione di un principio di diritto comunitario così fondamentale come quello che garantisce a ciascuno il diritto di essere sentito prima che venga adottata una decisione che possa arrecargli pregiudizio (sentenza della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 30). Orbene, una decisione di sospensione di contributi priva l'interessato, quanto meno provvisoriamente, dell'integralità del contributo inizialmente concessogli. Esso subisce in tal modo direttamente le conseguenze economiche di una decisione che gli arreca pregiudizio e, di conseguenza, gli deve essere altresì riconosciuto il diritto di presentare le proprie osservazioni prima dell'adozione di una decisione di sospensione di tale contributo.

54 Ne consegue che la Commissione non può adottare decisioni di sospensione se non in esito ad un procedimento che consta di varie fasi, una delle quali è costituita dall'invio di progetti di decisioni di sospensione sia allo Stato membro interessato sia al beneficiario dei contributi. Tali progetti, se da un lato non possono costituire oggetto di un ricorso di annullamento in quanto misure intermedie intese a preparare le decisioni (v., in un diverso contesto, sentenza della Corte 18 marzo 1997, causa C-282/95 P, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. I-1503, punto 34, e sentenza ivi richiamata), dall'altro costituiscono nondimeno prese di posizione che pongono fine all'inerzia. Tali progetti garantiscono l'osservanza dei diritti della difesa del beneficiario del contributo e dello Stato membro interessato nell'ambito di un procedimento che può concludersi con decisioni di sospensione dei contributi, a loro volta suscettibili di impugnazione con ricorso di annullamento. Con tali progetti, la convenuta ha pertanto reso nota la propria intenzione di adottare decisioni di sospensione esprimendo nel contempo implicitamente il proprio rifiuto di approvare, quanto meno provvisoriamente, la domanda di pagamento del saldo.

55 Per valutare se l'istituzione richiesta di agire abbia preso posizione entro il termine di due mesi prescritto dall'art. 175, secondo comma, del Trattato, occorre verificare se la presa di posizione dell'istituzione sia stata portata a conoscenza dell'autore della richiesta entro i due mesi successivi alla ricezione della richiesta stessa da parte dell'istituzione. Infatti, questa presa di posizione ha per l'appunto lo scopo di dare riscontro alla richiesta di agire e di portare la risposta a conoscenza della persona da cui proviene la richiesta. Essa altera la situazione giuridica di questa persona in quanto pone fine all'inerzia. Orbene, per

essere in grado di tutelare i propri diritti nell'ambito del procedimento amministrativo, in seguito alla presa di posizione dell'istituzione, la persona interessata dev'essere stata posta in condizioni di avere nozione del suo contenuto. Ne consegue che l'inerzia cessa non già il giorno in cui l'istituzione prenda effettivamente posizione, bensì alla data di ricezione della presa di posizione stessa da parte dell'autore della relativa richiesta. E' quindi quest'ultima data che occorre prendere in considerazione per valutare se il termine di due mesi prescritto dall'art. 175, secondo comma, del Trattato CE sia stato rispettato.

56 Nella fattispecie, la convenuta ha ricevuto la lettera recante richiesta di agire il 3 marzo 1997, mentre i progetti di decisioni di sospensione dei contributi sono pervenuti alla ricorrente solo il 5 maggio 1997, talché il termine di due mesi prescritto dall'art. 175, secondo comma, del Trattato non è stato rispettato.

57 Si deve tuttavia prendere atto che la ricorrente ha proposto il proprio ricorso per carenza in data 30 giugno 1997, dopo aver ricevuto i detti progetti di decisione. Poiché questi ultimi vanno considerati prese di posizione ai sensi dell'art. 175 del Trattato (v. supra, punto 54), la ricorrente non aveva più interesse a far accertare una carenza, avendo questa già cessato di esistere. Invero, una sentenza del Tribunale la quale, in un'ipotesi del genere, accerti l'inerzia dell'istituzione non potrebbe dar luogo ai provvedimenti di esecuzione previsti dall'art. 176, primo comma, del Trattato (divenuto art. 233, primo comma, CE) (v., per quanto riguarda un ricorso di annullamento, ordinanza 13 giugno 1997, causa T-13/96, TEAM e Kolprojekt/Commissione, Racc. pag. II-983, punto 28).

58 Discende da quanto sopra che il ricorso per carenza è irricevibile (sentenza della Corte 1° aprile 1993, causa C-25/91, Pesqueras Echebastar/Commissione, Racc. pag. I-1719, punti 11-13).

Sul ricorso di annullamento

59 La ricorrente deduce cinque motivi d'annullamento relativi, in primo luogo, alla violazione del regolamento n. 2950/83, in secondo luogo, all'erronea valutazione dei fatti, in terzo luogo, alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e certezza del diritto, in quarto luogo, alla violazione di diritti acquisiti e, in quinto luogo, alla violazione del principio di proporzionalità.

Sul primo motivo, relativo alla violazione del regolamento n. 2950/83

Argomenti delle parti

60 La ricorrente osserva che, nel corso del mese di ottobre del 1988, il DAFSE ha certificato, in conformità dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2950/83, l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nella sua domanda di pagamento del saldo. Orbene, con la trasmissione di tale certificazione alla Commissione, qualsiasi intervento dello Stato membro interessato nell'esame della pratica sarebbe privo di fondamento giuridico. Infatti, la normativa applicabile, segnatamente il regolamento n. 2950/83, non consentirebbe a quest'ultimo di procedere a un «riesame» della pratica e di modificare la certificazione, come ha fatto nel caso di specie il DAFSE.

61 Lo Stato membro interessato dovrebbe accertare se esistono irregolarità prima di adottare l'atto di certificazione. In caso contrario, esso effettuerebbe una falsa certificazione. Ricevuta la domanda di pagamento del saldo, il DAFSE avrebbe potuto prendere soltanto una delle due seguenti decisioni: o concludere per la veridicità degli elementi addotti e procedere alla certificazione degli stessi, o constatare la loro inesattezza e, in tal caso, negare la certificazione. Certificando la domanda di pagamento del saldo, esso avrebbe quindi definitivamente approvato le indicazioni ivi contenute.

62 La ricorrente osserva infine che il detto riesame è stato effettuato dall'IGF, il quale non sarebbe autorizzato a controllare le azioni finanziate dall'FSE né sarebbe in grado, da un punto di vista tecnico, di pronunciarsi sull'applicazione della normativa comunitaria.

63 La convenuta contesta gli argomenti della ricorrente richiamandosi alla sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-142/97, Branco/Commissione (Racc. pag. II-3567).

Giudizio del Tribunale

64 Nel momento in cui conferma l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento del saldo, lo Stato membro si rende responsabile nei confronti della Commissione delle certificazioni che esso fornisce.

65 Peraltro, in forza dell'art. 2, n. 2, della decisione 83/516, gli Stati membri interessati garantiscono il buon esito delle azioni finanziate dall'FSE. Inoltre, ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2950/83, la Commissione può effettuare verifiche delle domande di pagamento del saldo, «salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri».

66 E' giocoforza constatare che questi obblighi e poteri degli Stati membri non sono limitati da alcuna restrizione temporale.

67 Di conseguenza, in un caso come quello di specie, in cui lo Stato membro ha già certificato l'esattezza di fatto e contabile della domanda di pagamento del saldo,

tale Stato può ancora modificare la sua valutazione qualora ritenga di trovarsi in presenza di irregolarità non accertate in precedenza.

68 Infine, nulla osta a che un'autorità come il DAFSE si rivolga a un organo di revisione dei conti come l'IGF per essere assistita nella verifica dell'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute in una domanda di pagamento del saldo.

69 Discende da quanto sopra che il motivo relativo alla violazione del regolamento n. 2950/83 dev'essere respinto (sentenze del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-72/97, Proderec/Commissione, Racc. pag. II-2847, punti 61-74, e Branco/Commissione, citata supra al punto 63, punti 44-50).

Sul secondo motivo, relativo all'erronea valutazione dei fatti

Argomenti delle parti

70 La ricorrente sostiene di essersi rigorosamente attenuta alle disposizioni del regolamento n. 2950/83 nonché alle condizioni di utilizzo dei contributi imposte dalla Commissione nelle decisioni di approvazione. Non vi sarebbe alcun motivo perché i contributi concessi vengano «ridotti».

71 Il verbale dell'IGF, sul quale fanno leva le decisioni controverse, conterrebbe valutazioni erronee e si limiterebbe a congetture in ordine alla non imputabilità di

talune spese, riguardanti il tasso orario di retribuzione dei tirocinanti, il subappalto affidato alla E.B. — Contabilidade e Estudos Económicos, Ld.ª, gli ammortamenti e l'attrezzatura informatica oggetto di leasing.

72 Secondo la convenuta, gli argomenti della ricorrente sono del tutto privi di oggetto in quanto la Commissione non ha ancora adottato alcuna decisione definitiva e le decisioni controverse determinano soltanto una sospensione dei contributi. Essa confuta tuttavia questi argomenti alla luce degli elementi contenuti nel verbale dell'IGF.

Giudizio del Tribunale

73 Come si evince dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere un contributo dell'FSE qualora non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione.

74 Peraltro, risulta dalle dichiarazioni nell'atto di accettazione delle decisioni di approvazione che la beneficiaria dei contributi si è espressamente impegnata a rispettare, nell'utilizzo di questi ultimi, le norme nazionali e comunitarie vigenti.

75 Al riguardo, poiché il diritto portoghese e il diritto comunitario subordinano l'utilizzazione dei fondi pubblici al principio della corretta gestione finanziaria, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere un contributo dell'FSE

qualora esso non sia stato utilizzato conformemente al detto principio (v. supra, punti 48-50).

76 Poiché l'applicazione dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83 può implicare la necessità di procedere alla valutazione di situazioni di fatto e contabili complesse, nell'ambito di tale valutazione l'istituzione gode di un ampio potere discrezionale. Il controllo del giudice comunitario su tali valutazioni deve limitarsi ad accertare il rispetto delle regole procedurali, l'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione nell'operare la scelta contestata, l'assenza di manifesto errore di valutazione di tali fatti o di uno sviamento di potere (sentenza Branco/Commissione, citata supra al punto 63, punti 64-67).

77 Riguardando il controllo di legittimità, nel caso di specie, decisioni di sospensione di contributi, non occorre verificare se le valutazioni contenute nel verbale dell'IGF siano corrette, bensì se la Commissione sia incorsa in errore manifesto di valutazione nel ritenere sussistenti indizi di irregolarità tali da giustificare la detta sospensione. Pertanto, supponendo anche che alcune delle valutazioni contenute nel verbale dell'IGF che hanno motivato le controverse decisioni siano errate, queste ultime non sarebbero solo per tale motivo inficiate da errore manifesto di valutazione.

78 Il requisito dell'esistenza di indizi di irregolarità tali da giustificare una sospensione dei contributi viene manifestamente soddisfatto quando, come nel caso di specie, al momento dell'adozione delle decisioni di sospensione era pendente dinanzi ad un giudice penale un procedimento a carico del beneficiario dei contributi riguardante talune operazioni compiute nell'ambito delle azioni sovvenzionate dall'FSE.

79 Il motivo dev'essere quindi respinto.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e certezza del diritto

Argomenti delle parti

80 La ricorrente fa valere che il DAFSE ha trasmesso alla Commissione la propria domanda di pagamento del saldo fin dall'ottobre 1988, mentre la Commissione ha adottato le decisioni controverse solo nel febbraio 1998. Questo lasso di tempo di più di sette anni avrebbe fatto sorgere in essa un legittimo affidamento sul fatto che la Commissione avrebbe accolto la sua domanda, quale era stata certificata dal DAFSE.

81 La ricorrente sottolinea come la Commissione debba adottare ogni decisione entro un termine ragionevole. Essa non potrebbe ritardare all'infinito il procedimento amministrativo e differire così sine die l'adozione della decisione definitiva sulla domanda di pagamento del saldo, a meno di violare i principi di tutela del legittimo affidamento e certezza del diritto.

82 Nel caso di specie, il termine di quasi dieci anni trascorso dalla domanda di pagamento del saldo fino all'adozione delle decisioni controverse sarebbe eccessivamente lungo e contrario al principio della certezza del diritto.

83 Secondo la ricorrente, la convenuta era tenuta all'adozione di una decisione definitiva di pagamento del saldo, di soppressione o di riduzione dei contributi, anziché di sospensione degli stessi, che di fatto già era in essere da vari anni (v. supra, punto 43).

84 L'asserita esistenza di un procedimento penale dinanzi ad un giudice portoghese sarebbe irrilevante a tal fine (v. supra, punto 45). Del resto, facendo riferimento all'atto d'imputazione, una copia del quale figura all'allegato 4 del controricorso, la convenuta contravverrebbe al segreto processuale. Secondo la ricorrente, tale documento va escluso dal fascicolo.

85 La convenuta chiede il rigetto del motivo. La sospensione dei contributi sarebbe giustificata alla luce dell'instaurazione di un procedimento penale riguardante le pratiche controverse, procedimento attualmente pendente (v. supra, punto 46) e nell'ambito del quale la ricorrente è stata imputata di frode il 2 aprile 1997.

86 Essa aggiunge che, supponendo anche che la certificazione del DAFSE avesse fatto sorgere in capo alla ricorrente un legittimo affidamento sul pagamento del saldo, le decisioni controverse non la privano di questo diritto, dal momento che si limitano a disporre la sospensione dei contributi.

Giudizio del Tribunale

87 La sospensione di un contributo finanziario inizialmente concesso non pregiudica in nulla la decisione definitiva che la Commissione adotterà sul pagamento del saldo. Ne consegue che la decisione di sospensione non priva il beneficiario del contributo del diritto di ricevere l'importo integrale del saldo conformemente alla sua domanda, qualora risulti che il contributo sia stato effettivamente utilizzato nel rispetto delle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione.

88 Ne consegue che le decisioni controverse non sono idonee a violare il principio di tutela del legittimo affidamento.

89 La ricorrente lamenta inoltre la violazione del principio della certezza del diritto, per via del superamento di un termine ragionevole per l'adozione delle decisioni controverse. La ragionevolezza di tale termine dev'essere valutata, nel caso di specie, in funzione del tempo trascorso tra la pronuncia della sentenza Commissione/Branco, citata al precedente punto 49, punto 23, e l'adozione delle decisioni controverse, il 17 febbraio 1998. Invero, nella sentenza 13 dicembre 1995, il Tribunale ha chiaramente affermato che spetta alla Commissione decidere sulle domande di pagamento del saldo e che compete ad essa soltanto il potere di ridurre un contributo finanziario dell'FSE, a norma dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83. A partire da tale data, la Commissione non poteva ignorare che incombeva ad essa di decidere, in forza di una competenza esclusiva, sulle domande di pagamento del saldo che le erano state presentate, vuoi ordinando il pagamento integrale del saldo vuoi adottando decisioni di sospensione, riduzione o soppressione dei contributi.

90 Tenuto conto dell'esistenza di indizi di irregolarità nell'utilizzo dei contributi concessi e del fatto che la Commissione non disponeva di sufficienti informazioni per calcolare l'importo esatto delle spese imputabili al 13 dicembre 1995, questa avrebbe potuto e dovuto provvedere rapidamente a predisporre progetti di decisioni di sospensione dei contributi. Orbene, la convenuta ha trasmesso tali progetti al DAFSE solo in data 17 aprile 1997, ancorché la loro predisposizione non necessitasse di un lavoro preparatorio di grande ampiezza né di un iter prolungato. Conseguentemente, il termine di oltre sedici mesi che va dalla pronuncia della citata sentenza 13 dicembre 1995 all'invio di questi progetti è eccessivo.

91 Sebbene il superamento di un termine ragionevole possa, in determinate circostanze, comportare l'annullamento di una decisione, tale principio non può valere anche nel caso di un ricorso di annullamento proposto contro decisioni di sospensione di contributi. Invero, se esse fossero annullate a motivo della loro sola tardività, la convenuta potrebbe solo, per via del fatto che continuerebbe a non disporre degli elementi atti a consentire il calcolo delle spese

imputabili, adottare nuove decisioni di sospensione dei contributi ai sensi dell'art. 176 del Trattato. Conseguentemente, una decisione di annullamento sarebbe priva di qualsiasi utilità. Pertanto, le decisioni controverse non vanno annullate per via della violazione del principio della certezza del diritto conseguente al superamento di un termine ragionevole per la loro adozione.

Sul quarto motivo, relativo alla violazione di diritti acquisiti

Argomenti delle parti

92 Richiamandosi alle conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa C-291/89, Interhotel/Commissione (sulla quale, sentenza 7 maggio 1991, Racc. pag. I-2257), la ricorrente fa valere che le decisioni di approvazione delle domande di contributo hanno fatto sorgere in capo ad essa diritti soggettivi, e più in particolare il diritto di esigere il pagamento integrale dei contributi.

93 La convenuta contesta gli argomenti della ricorrente rinviando alla sentenza Branco/Commissione, citata al precedente punto 63 (punti 97 e 105-107).

Giudizio del Tribunale

94 Sebbene una decisione di approvazione generi in capo al destinatario di un contributo dell'FSE il diritto di esigere il pagamento del contributo stesso, ciò vale soltanto nel caso in cui il destinatario abbia utilizzato il contributo in conformità delle condizioni stabilite nelle decisioni di approvazione.

95 Nel caso di specie, sussistono gravi indizi di irregolarità secondo i quali la ricorrente non si sarebbe attenuta a queste condizioni, situazione che giustifica la sospensione dei contributi.

96 Le decisioni di sospensione non pregiudicano la decisione definitiva della convenuta in ordine alla domanda di pagamento del saldo, talché esse non privano la ricorrente del diritto di ricevere l'importo integrale del saldo conformemente alla sua richiesta, ove risulti che i contributi sono stati utilizzati nel rigoroso rispetto delle condizioni imposte dalle decisioni di approvazione.

97 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione di diritti acquisiti dev'essere respinto.

Sul quinto motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

Argomenti delle parti

98 Secondo la ricorrente, la convenuta ha violato il principio di proporzionalità non rispettando il proprio impegno di rimborsare, in esecuzione delle decisioni di approvazione, le spese sostenute dalla ricorrente nell'ambito delle azioni di formazione effettuate.

99 La convenuta obietta che, tenuto conto, da un lato, delle riserve espresse dalle autorità portoghesi fin dal 1989 in ordine alla regolarità di talune operazioni realizzate dalla ricorrente nell'ambito delle azioni di cui trattasi e, dall'altro, del procedimento penale in corso, una decisione diversa da quella di sospensione sarebbe stata prematura.

Giudizio del Tribunale

100 Nel caso di specie, le sospensioni disposte dalla Commissione sono direttamente collegate ai gravi indizi di irregolarità che le autorità portoghesi le hanno segnalato fin dal 1989 e non pregiudicano la decisione definitiva che sarà adottata sulla domanda di pagamento del saldo.

101 Tali provvedimenti di sospensione sono quindi conformi al principio di proporzionalità.

102 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione del principio di proporzionalità dev'essere respinto.

103 Discende da quanto sopra che il ricorso di annullamento dev'essere respinto in toto.

Sulle spese

104 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella fattispecie, la ricorrente è rimasta soccombente e la convenuta ha chiesto la sua condanna alle spese.

105 Il Tribunale ritiene tuttavia che occorra tener conto, ai fini del regolamento delle spese, dell'evoluzione del procedimento conclusosi con l'adozione delle decisioni controverse, quale è stata sopra descritta in particolare ai punti 56 e 91, che ha posto la ricorrente in uno stato d'incertezza per quanto riguarda il pagamento dei contributi finanziari che le erano stati concessi. Conseguentemente, non può considerarsi con rigore il fatto che la ricorrente abbia adito il Tribunale per valutare il comportamento della Commissione e trarne conclusioni. Si deve pertanto riconoscere che l'insorgere della controversia è stato favorito dal comportamento della convenuta.

106 Ora, l'art. 87, n. 3, primo e secondo comma, del regolamento di procedura dispone che il Tribunale può condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato con il proprio comportamento (sentenza Interhotel/Commissione, citata supra al punto 49, punto 82).

107 Conseguentemente, la convenuta va condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, il 10% delle spese sostenute dalla ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Le cause T-194/97 e T-83/98 sono riunite ai fini della sentenza.**

2) **Il ricorso per carenza proposto nella causa T-194/97 è irricevibile.**

3) **Il ricorso di annullamento proposto nella causa T-83/98 è respinto.**

4) **La convenuta è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, il 10% delle spese sostenute dalla ricorrente.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 gennaio 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts