SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 15 MARZO 1984 [1]

Ente italiano di servizio sociale (EISS) contro Commissione delle Comunità europee

«Intervento del Fondo sociale europeo — indennità conseguente al pagamento ridotto»

Causa 310/81

Massime

Politica sociale — Fondo sociale europeo — Procedimento di finanziamento — Modalità

Responsabilità extracontrattuale — Responsabilità della Comunità nei confronti di un ente beneficiario del contributo del Fondo Sociale Europeo — Presupposti
(Trattato CEE, art. 215, 2° comma)

Nell'ambito del procedimento per il finanziamento del Fondo sociale europeo, i rapporti finanziari si instaurano fra la Commissione e lo Stato membro interessato, da un lato, e, dall'altro, fra tale Stato membro e l'ente beneficiario del contributo finanziario.

Perché, in tale situazione, la Comunità sia responsabile nei confronti dell'ente beneficiario, spetta a questo addurre elementi di fatto e di diritto tali da dimostrare un nesso causale fra il danno asserito e determinati atti illeciti che siano addebitabili alle Comunità.

Nella causa 310/81,

ENTE ITALIANO DI SERVIZIO SOCIALE (EISS), in persona del commissario governativo, sig. Francesco Lattari, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Catalano del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

ricorrente,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Armando Toledano Laredo, in qualità d'agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro dell'Ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la dichiarazione di carenza della Commissione delle Comunità europee e la sua conseguente condanna ad una pena pecuniaria per aver omesso di versare la complessiva somma di LIT 371 649 981, oltre gli interessi nella misura determinanda,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori T. Koopmans, presidente di Sezione, A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici,

avvocato generale: G.F. Mancini
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

Il 10 luglio 1973, la Repubblica italiana, per conto dell'Ente italiano di servizio sociale (EISS), chiedeva alla Commissione l'intervento del Fondo sociale europeo (FSE) ai sensi dell'art. 5 della decisione del Consiglio 1° febbraio 1971, relativa al funzionamento di detto Fondo (GU L 28, pag. 15), per operazioni volte a promuovere la formazione, quali operatori o assistenti sociali, di circa 1150 giovani disoccupati del Mezzogiorno il cui reimpiego professionale era previsto

nel Mezzogiorno stesso e nelle zone a forte concentrazione di lavoratori emigrati dal Mezzogiorno.

Con decisione 27 dicembre 1973 — diretta allo Stato italiano — la Commissione accettava la domanda «al fine di realizzare, durante il periodo 1° gennaio 1973 — 31 dicembre 1974, operazioni di formazione in favore di circa 1 150 giovani disoccupati del Mezzogiorno, il cui reimpiego è previsto in qualità di operatori o di assistenti sociali nel Mezzogiorno o nelle zone di forte emigrazione di lavoratori dal Mezzogiorno». La decisione indicava quale ente responsabile delle operazioni l'EISS. Essa fissava il limite massimo dell'intervento del FSE a LIT 1 726 207 592 (LIT 274 721 810 per l'anno 1973 e LIT 1 451 485 782 per l'anno 1974), pari al 50 % delle spese globali delle operazioni, restando il saldo a carico del ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale, con lettera 15 marzo 1974, informava l'EISS della suddetta decisione.

L'impegno della Commissione era subordinato all'attuazione dell'operazione in conformità alla normativa comunitaria, conformità da accertare in base alla documentazione che la Repubblica italiana era tenuta a presentare nonché attraverso controlli da effettuare in loco congiuntamente da funzionari italiani e da funzionari comunitari.

In seguito a ritardi intervenuti nella realizzazione delle operazioni previste, la Commissione, con decisioni 30 dicembre 1974 e 18 maggio 1976, accoglieva le domande dell'Italia dirette a far modificare la ripartizione per esercizi finanziari dell'importo del contributo. In sintesi, i versamenti previsti dalle tre decisioni e dalla seconda ridotti a LIT 1 451 485 782, venivano ulteriormente suddivisi nel modo seguente: LIT 696 798 130 per il 1974, LIT 385 875 145 per il 1975 e LIT 455 812 507 per il 1976. Per i tre anni veniva poi rifiutato l'importo di LIT 345 763 716 e, d'altra parte, LIT 65 149 763 non venivano richieste. Gli acconti liquidati di volta in volta ed il saldo finale corrisposto ammontano quindi complessivamente a LIT 1 040 572 303.

Quanto all'importo previsto per il 1973 (cioè LIT 274 721 810), esso non è stato concesso, e di qui nasce la presente causa (che verte, in subordine, sul mancato pagamento del saldo del 15 % riferito al contributo già versato). Infatti, da un controllo effettuato nel giugno e nel luglio del 1974 da due funzionari della Commissione e da due funzionari del ministero del lavoro veniva evidenziato che le operazioni svolte dall'EISS nel 1973 non corrispondevano, secondo la Commissione, ai criteri stabiliti dalla decisione 27 dicembre 1973, in quanto:

— molti dei tirocinanti superavano i 40 anni di età;

— nella maggior parte dei casi non era soddisfatta la condizione di disoccupazione, poiché i tirocinanti svolgevano attività regolarmente retribuite come assistenti sociali presso uffici periferici dello stesso ministero del lavoro, presso l'Alitalia o presso altri enti, in base a convenzioni da essi stipulate con l'EISS;

— l'origine geografica dei tirocinanti non era conforme alle condizioni sta-

bilite, in quanto essi non provenivano dal Mezzogiorno;

— inoltre, il numero, il contenuto e lo svolgimento dei corsi non erano conformi al programma previsto.

In seguito ad ulteriori controlli effettuati nell'aprile del 1978, l'EISS reclamava alla Commissione la somma di LIT 371 649 981 a titolo di capitale, oltre gli interessi. Non avendo ottenuto soddisfazione per via amministrativa, esso adiva il tribunale di Roma. Nel frattempo, il 5 dicembre 1981, decideva di proporre il presente ricorso.

Il procedimento scritto si è svolto ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale, senza procedere ad istruttoria. Preso atto che nessuno Stato membro e nessuna istituzione aveva chiesto che la causa fosse decisa in seduta plenaria, con ordinanza 23 marzo 1983, la Corte ha deciso di rimettere la causa alla Prima Sezione.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— condannare la Commissione delle Comunità europee al risarcimento del danno subito dal ricorrente e costituito

a) dal non aver messo a disposizione dell'EISS ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione della Commissione stessa, 27 dicembre 1973 n. 2203 dof/27, la complessiva somma di LIT 371 649 981 che l'EISS avrebbe dovuto ricevere a saldo sin dal mese di aprile 1978;

b) dall'aver esso dovuto affrontare, in conseguenza del mancato tempestivo utilizzo della somma suddetta, un pesante indebitamento bancario il quale ha, a sua volta, procovato l'ulteriore pregiudizio dell'ingente onere di interessi passivi per un ammontare che sarà precisato in corso di causa;

— con la condanna, inoltre, della Commissione, agli interessi a decorrere dalla data dalla quale avrebbe dovuto essere provveduto al saldo definitivo e con vittoria di spese ed onorari.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare l'irrecevibilità del ricorso proposto dall'Ente italiano di servizio sociale con atto in data 8 dicembre 1981,

b) respingere comunque il ricorso in quanto al merito,

c) porre le spese di giudizio a carico del ricorrente.

Nella replica, il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— previa istruttoria per testi richiesta con la replica ed ogni altro accertamento istruttorio ritenuto opportuno, condannare la Commissione al risarcimento dei danni da liquidarsi nella complessiva somma di LIT 719 909 560, oltre gli interessi previsti fino al momento del saldo definitivo, restando a carico dello Stato italiano un pari importo;

— condannare la convenuta alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nel ricorso, l'*EISS* assume che, con la sua decisione 27 dicembre 1973, la Commissione ha accettato senza riserve la richiesta presentata, per conto del ricorrente, dalla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 5 della decisione del Consiglio 1° febbraio 1971.

Le precisazioni contenute nel testo della decisione stessa hanno portata determinante ai fini della sua interpretazione. Il ricorrente chiede quindi che la Commissione sia invitata ad esibire il documento, in una con i suoi allegati.

Tutta la controversia riguarda in pratica — oltre il mancato pagamento del saldo del 15 % rispetto ai contributi già versati — quasi esclusivamente il 1973. Invero, in relazione a tale periodo, non solo la Commissione non ha versato la quota di propria spettanza, ma l'amministrazione italiana ha ricuperato, mediante riduzione sul contributo del 1976, la quota precedentemente corrisposta.

L'EISS chiede altresì che la Commissione venga invitata a produrre tutta la documentazione relativa alle ragioni addotte — in contrasto con le risultanze dei controlli in precedenza effettuati — per negare qualsiasi contributo per il 1973.

Esso si riserva di dedurre precise censure al momento in cui sarà a conoscenza della suddetta documentazione. Nel frattempo ricorda che, a norma dell'art. 1 della decisione di cui trattasi, il contributo era previsto per la formazione di operatori e di assistenti sociali non solo nel Mezzogiorno, ma anche nelle zone di forte immigrazione di lavoratori del Mezzogiorno. Del resto, il contributo non si sarebbe snaturato se i corsi fossero stati effettuati sul territorio di un altro Stato membro delle Comunità.

Il 10 aprile 1981, veniva convenuta dinanzi al tribunale di Roma l'amministrazione italiana, con riserva di chiedere a detto giudice, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, il rinvio pregiudiziale alla Corte sia per ottenere l'interpretazione degli atti comunitari da applicare ai fini della decisione della controversia, sia per accertare la validità o l'invalidità di atti e comportamenti della Commissione.

Manifestamente leso — sia pure indirettamente, perché non è mai stato destinatario di atti della Commissione — dal comportamento della stessa, l'EISS ritiene opportuno adire la Corte di giustizia per chiedere il risarcimento dei danni, potendo il ricorso venir considerato, ove occorresse, come atto di intimazione ai sensi dell'art. 175, 2° comma del Trattato.

In riferimento a quanto sopra, esso produce, a sostegno della propria tesi, copie di lettere del e al ministero del lavoro.

Nel controricorso, la *Commissione* sostiene che, conformemente alla normativa comunitaria in materia — che menziona — questa decisione d'accettazione, di cui è destinataria la Repubblica italiana, crea un rapporto giuridico fra la stessa e la convenuta. Stando così le cose, l'ente responsabile dell'operazione deve conformarsi a quanto deciso dalla Commissione ed attuare fedelmente l'operazione di formazione onde poter ottenere il rimborso delle spese eleggibili nei limiti dei contributi nazionali e comunitari.

Non esiste pertanto alcun vincolo contrattuale fra la Commissione e l'EISS. Il ricorso previsto dall'art. 175 del Trattato implica necessariamente che sia provata l'omissione di un atto obbligatorio dell'istituzione in causa, situazione che, evidentemente, non si verifica nella presente

fattispecie. Inoltre, se l'EISS intendeva invocare l'art. 175, esso era obbligato a rivolgere precedentemente alla Commissione una precisa richiesta d'agire, ad aspettare la scadenza del termine previsto ed a presentare il necessario ricorso. Cosa che non è avvenuta. Non potendo il ricorso essere considerato come atto di intimazione ai sensi dell'art. 175, esso è quindi irricevibile in quanto basato sulla suddetta norma del Trattato.

Nell'ipotesi di un'azione fondata sull'art. 215 del Trattato, sarebbe necessario appurare un comportamento illecito dell' istituzione, comportamento che non è né affermato, né ancor meno provato, dal ricorrente. Pertanto, il ricorso è, sotto questo profilo, irricevibile nella forma e va respinto in quanto al merito.

Proprio in quanto al merito del presente ricorso, la Repubblica italiana ha presentato le opportune richieste di versamenti parziali e finali, corredate dai documenti giustificativi e completate dai necessari controlli in loco, effettuati congiuntamente da funzionari nazionali e comunitari. I versamenti sono stati tempestivamente effettuati dalla Commissione e la differenza esistente fra il contributo inizialmente previsto e quello effettivamente versato dipende esclusivamente dalle difformità accertate nell'attuazione delle operazioni. L'EISS è perfettamente al corrente di queste circostanze delle quali è l'unico ed esclusivo responsabile.

Nella replica, l'EISS prende atto che il controricorso contiene una risposta negativa alla richiesta d'agire a norma dell'art. 175.

Per quanto riguarda il danno subito, esso aveva una legittima aspettativa alla riscossione delle somme stanziate ed il danno deriva dal non aver riscosso una parte non trascurabile della suddetta somma, a cui si aggiunge il pesante indebitamento bancario. Per quanto concerne la responsabilità della Commissione, la riduzione della somma stanziata ed il mancato completamento del saldo sono le conseguenze di erronei ed ingiusti apprezzamenti dei funzionari del FSE. In proposito, l'onere della prova che incombe al ricorrente non va confuso con la legittimazione ad agire, in quanto destinatario degli stanziamenti è sempre stato l'EISS. Questo chiede che siano posti precisi quesiti alla Commissione al fine di confermare o smentire che essa era a piena conoscenza della documentazione esibita.

L'EISS esibisce il progetto da esso redatto e presentato al ministero del lavoro e che non è stato prodotto dalla Commissione e chiede che questa sia a sua volta invitata a esibire la domanda della Repubblica italiana con i relativi allegati. Infatti, le proposte contenute nel progetto, fatte proprie dalla Repubblica italiana ed accettate senza riserve dalla Commissione, fanno parte integrante della decisione di cui è causa.

In merito ai controlli eseguiti dai funzionari della Commissione e da quelli del ministero del lavoro, su 115 allievi del corso, 64 avevano meno di 30 anni, 40 meno di 40 anni e, dei residui 11, solo 4 avevano superato i 45 anni. Inoltre, secondo detto progetto, gli allievi avrebbero dovuto fruire di un assegno mensile di LIT 250 000 che, peraltro, non è stato corrisposto ad alcuno dei suddetti 115 allievi, dipendenti precari e che stavano

per essere licenziati per scadenza del rapporto. Se quindi 4 allievi sul numero complessivo considerato avevano indebitamente seguito il corso, l'incidenza pratica è stata del tutto trascurabile. Comunque, e sebbene l'EISS ritenga di aver avuto torto di non impugnare tempestivamente le riduzioni effettuate per il 1973, le eventuali irregolarità constatate sono state sanzionate troppo severamente in quanto esse potrebbero giustificare solo una riduzione del contributo per quell'anno e non le sua soppressione.

La Commissione non si pronuncia sulla richiesta di risarcimento dei danni in ordine alla mancata erogazione del saldo del 15 % su tutte le contribuzioni versate.

L'esposizione in diritto si limita a quanto segue: manca una qualsiasi dimostrazione nel merito della mancanza di fondamento della domanda di risarcimento, in quanto la Commissione si è basata sui fatti ovviamente precisatile dagli uffici competenti. Se l'esposizione dei fatti fosse stata esatta, sarebbe risultata in re ipsa la dimostrazione della mancanza di fondamento della richiesta di risarcimento dell'EISS. Ora, dai fatti correttamente esposti ed interpretati risulta invece la piena responsabilità della Commissione.

Comunque, per quanto concerne la richiesta di risarcimento, l'EISS precisa che essa consiste:

a) nella condanna al pagamento delle somme che la Commissione avrebbe dovuto erogare alle autorità italiane perché le corrispondessero immediatamente all'EISS e che ingiustamente non sono state erogate; esse comprendono sia le contribuzioni per l'anno 1973, sia pure ridotte, che il 15 % del saldo residuo anche per le contribuzioni non contestate, saldo non ancora corrisposto; il tutto in complessive LIT 743 299 382, di cui la metà a carico del Fondo sociale e la metà a carico dello Stato italiano;

b) gli ulteriori danni derivanti dall'ingiustificato mancato pagamento da parte, sia della Commissione (per la quota ad essa spettante) sia delle autorità italiane (per la parte gravante sullo Stato italiano) che ha comportato un pesante indebitamento dell'EISS che può essere calcolato a tutto il 31 dicembre 1981 nella complessiva somma di LIT 692 519 738.

La richiesta risarcitoria assomma quindi globalmente alla complessiva somma di LIT 1 435 819 120 che deve essere ulteriormente aumentata degli oneri passivi fino al momento del definitivo saldo di tutto quanto dovuto e non corrisposto.

In merito all'eventuale riunione del presente procedimento a quello che potrebbe essere instaurato dal tribunale di Roma, l'EISS ribadisce di aver chiesto il rinvio alla Corte.

Per quanto riguarda l'esame testimoniale i testi da interrogare sono i sigg. Alberto Ghergo, Salvatore Bianco, Wilma Posati, Barbacini e Zambelli che potranno essere utilmente sentiti sulle seguenti circostanze:

a) vero che la decisione del 27 dicembre 1973, nella quale venivano indicate le contribuzioni in favore dell'EISS per l'esercizio del 1973 nella complessiva somma di 439 54,90 u.c. (pari a LIT 274 721 810), non è stata né abrogata,

né modificata dalla successiva decisione della Commissione del 30 dicembre 1974;

b) vero che le contribuzioni per l'anno 1974 previste dalla decisione del 27 dicembre 1973 nella complessiva somma di 2 322 377,25 u.c. (pari a LIT 1 451 485 782) vennero successivamente con decisione del 30 dicembre 1974, ripartite in LIT 609 798 130 per il 1974 ed in LIT 841 678 652 per il 1975;

c) vero che, a seguito degli accertamenti effettuati congiutamente da funzionari della Commissione e funzionari dell'amministrazione del lavoro, le contribuzioni per il 1973 vennero ridotte a LIT 134 912 640 rispetto all' iniziale stanziamento previsto dalla decisione del 27 dicembre 1973 in LIT 274 721 810, ma non venne completamente soppresso;

d) vero che la riduzione della contribuzione per la gestione 1973 a seguito degli accertamenti eseguiti congiuntamente da funzionari comunitari e funzionari nazionali, non ha sinora formato oggetto di formale decisione;

e) vero che, conformemente alla prassi della Commissione, le decisioni di stanziamento adottate a fine anno si riferiscono soltanto alle contribuzioni per l'esercizio dell'anno in corso ed, eventualmente, per l'esercizio successivo e non comportano mai implicita o tacita abrogazione, o modifica degli stanziamenti disposti per la gestione precedente;

f) vero che, contrariamente alla prassi della Commissione, per tutti gli altri interventi del Fondo sociale l'EISS non aveva ricevuto, né per l'esercizio del 1973, né per gli esercizi successivi, il benché minimo anticipo;

g) vero che l'EISS non ha ancora ricevuto il saldo per le prestazioni non contestate, ma soltanto l'85 % della contribuzione stanziata; sicché essa è tuttora creditrice del restante 15 %.

Infine, l'EISS chiede alla Corte di voler invitare la Commissione:

a) ad esibire la richiesta di finanziamento in favore dell'EISS formulata dalla Repubblica italiana con tutti gli allegati alla richiesta stessa; o, quanto meno, a voler confermare che le copia del progetto esibita, corrisponde a quella allegata alla richiesta poi accettata;

b) a precisare se è costante prassi della Commissione provvedere agli stanziamenti disposti dal Fondo sociale europeo soltanto in relazione agli esercizi di ciascun anno, sicché non è ipotizzabile la tacita o implicita revoca delle precedenti decisioni relative a precedenti esercizi.

Nella controreplica, la *Commissione* sostiene che la richiesta di istruttoria per testi riposa su una serie di affermazioni che non coincidono con la realtà comunitaria, quale risulta dalla normativa vigente. L'esame delle domande inoltrate dagli Stati membri al FSE verte in un primo tempo sulla ricevibilità ed eventualmente, in un secondo momento, sulla eleggibilità per arrivare a decisioni positive o negative. Nel caso di decisioni positive, è prassi costante che esse possono

accogliere in toto o in parte la domanda, precisando, ogniqualvolta sia necessario, specifiche modalità o condizioni. Il rapporto giuridico tra la Commissione e lo Stato membro è generato dalla decisione intervenuta e governato dalla regolamentazione relativa al Fondo sociale europeo nonché dal contenuto della decisione stessa. Nasce quindi un vincolo tra la Commissione e lo Stato membro destinatario della decisione e — in questo contesto — l'organismo responsabile dell' operazione deve conformarsi a quanto deciso dalla Commissione, e non a quanto da lui richiesto tramite il suo governo, ed eseguire fedelmente l'operazione di formazione onde ottenere il rimborso delle spese eleggibili nei limiti dei contributi impegnati in sede nazionale e in sede comunitaria. Alla luce di questi chiarimenti, ogni riferimento a quanto richiesto nella fattispecie dall'EISS manca di pertinenza poiché le tre decisioni prese dalla Commissione, notificate alla Repubblica italiana a da questa al ricorrente, sono l'unico riferimento da prendere in considerazione.

Le modalità di versamento dei contributi comunitari hanno subito sostanziali modifiche a decorrere dal 1° gennaio 1978. Fino a quella data era previsto il versamento di acconti, in base allo stato d'avanzamento dell'operazione e previa presentazione da parte dello Stato membro di un elenco dettagliato delle spese sostenute, acconti il cui totale non poteva superare l'85 % del contributo il cui saldo veniva risevato ad un momento successivo alla chiusura dell'operazione. Dal 1° gennaio 1978, tenuto conto dell'esperienza acquisita e al fine di semplificare ed accelerare le procedure, gli acconti sono stati sostituiti da anticipi, versati nella misura del 30 % del contributo non appena lo Stato membro attesta l'avvenuto inizio dell'operazione, del 30 % quando lo Stato membro attesta che metà dell'operazione è stata realizzata e del 40 % dietro presentazione da parte dello Stato membro della relazione sulla completa realizzazione dell'operazione. Pertanto le operazioni relative al programma realizzato dal ricorrente negli anni 1973 a 1976 sottostanno al regolamento in vigore sino al 1° gennaio 1978. È quindi pacifico che il sistema da applicare non è quello degli anticipi bensì quello degli acconti e che questi potevano essere versati (come in effetti lo sono stati) quale rimborso parziale in spese eleggibili già sostenute dall'EISS, dietro presentazione della relativa domanda da parte della Repubblica italiana nonché in base ad eventuali verifiche e controlli.

Il totale delle somme versate dalla Commissione su richiesta della Repubblica italiana e dopo che erano stati effettuati congiuntamente da funzionari nazionali e da funzionari comunitari i dovuti controlli non rappresenta, come crede il ricorrente, l'85 % consentito come totale degli acconti. Esso rappresenta l'84,4 % degli stanziamenti per il 1974, l'87,7 % per il 1975 ed il 53,5 % per il 1976 e, complessivamente, costituisce la somma globale erogata, comprensiva del saldo, dopo la verifica dei conti e gli appositi controlli.

I crediti previsti per l'esercizio 1973 (e non liquidati) non sono stati erogati dopo che era stata accertata la non conformità della realizzazione dell'operazione rispetto alle condizioni contenute nella dicisione.

IV — I quesiti posti dalla Corte

La Corte ha invitato la Commissione a trasmetterle (in una con le pezze giustificative) un pro memoria delle richieste di pagamento presentate dal governo italiano e delle riduzioni effettuate dalla Commissione a seguito dei controlli da essa eseguiti insieme al governo italiano, ed a precisare se l'importo in tal modo determinato sia stato accettato dal governo italiano come corrispondente al contributo di cui è causa.

La Commissione ha allegato il pro memoria richiesto ed ha affermato che le somme anticipate dal governo italiano all'EISS per l'esercizio 1973 sono state ulteriormente recuperate dal ministero del lavoro, ciò che comporta una perfetta corrispondenza tra le somme versate dalla Commissione e quelle in definitiva pagate dal governo italiano nell'intero arco dell'operazione.

La Corte ha, d'altra parte, chiesto al governo italiano se fosse d'accordo con la Commissione sull'importo del contributo da corrispondere nel caso in esame.

Il governo italiano ha risposto che, allo stato, esso poteva solo sottolineare la sua accettazione della decisione negativa della Commissione sulle richieste dell'EISS.

V — La fase orale del procedimento

All'udienza del 9 giugno 1983, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. A. Toledano Laredo, in qualità d'agente, ha svolto difese orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 29 settembre 1983.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte l'8 dicembre 1981, l'Ente italiano di servizio sociale (EISS) ha proposto, in forza degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti per avere la Commissione omesso di mettere a sua disposizione, ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione della Commissione stessa del 27 dicembre 1973, la somma di LIT 371 649 981 che esso avrebbe dovuto ricevere a saldo sin dal mese di aprile 1978, nonché dei danni conseguenti al mancato tempestivo utilizzo della somma suddetta che lo ha obbligato ad un pesante indebitamento bancario, il quale ha provocato l'ulteriore pregiudizio di un ingente onere di interessi passivi.

2 Nell'atto introduttivo, l'ente ricorrente afferma che il ricorso, da notificare alla Commissione, può essere considerato come un atto di messa in mora ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del Trattato. Nella replica, il ricorrente ha desistito da questo mezzo.

3 Nella replica, il ricorrente ha specificato che il suo ricorso per risarcimento danni è fondato esclusivamente sulla responsabilità extra contrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato.

4 Nel ricorso si espone che, nel corso del 1972, la direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori del ministero del lavoro e della previdenza sociale ha incaricato l'EISS di studiare, predisporre e presentare uno speciale progetto per la formazione e la riqualificazione di «lavoratori italiani disoccupati o in precarie condizioni di lavoro» nel settore dei servizi sociali.

5 Con lettera 10 luglio 1973, la predetta direzione generale avrebbe comunicato di aver inoltrato il progetto del ricorrente alla Commissione, per le decisioni di sua competenza, ai fini dell'intervento del Fondo sociale europeo.

6 Il ricorrente espone poi che gli è stato chiesto di dar corso al programma formativo che prevedeva, nella fase iniziale del suo svolgimento, durante l'esercizio 1973, corsi intensivi di riqualificazione destinati agli operatori sociali dell'ente stesso i quali, data la precarietà del loro rapporto di lavoro, si trovavano nelle condizioni di beneficiare degli interventi del Fondo sociale europeo, in conformità alla decisione del Consiglio 1° febbraio 1971 (GU n. L 28, pag. 15).

7 Con decisione 27 dicembre 1973, indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione ha accolto la richiesta di intervento presentata dalla Repubblica italiana per la concessione di aiuti al fine di realizzare, durante il periodo 1° gennaio 1973 — 31 dicembre 1974, «operazioni di formazione in favore di circa 1 150 giovani disoccupati del Mezzogiorno il cui reimpiego è previsto in qualità di operatori o di assistenti sociali nel Mezzogiorno o nelle zone di forte emigrazione di lavoratori dal Mezzogiorno». Con tale decisione è stato messo a disposizione del ricorrente l'importo di LIT 1 726 207 592 quale contributo del Fondo per l'esecuzione delle operazioni considerate nella decisione. Tale somma era così ripartita: LIT 274 721 810 per l'anno 1973 e LIT 1 451 458 782 per l'anno 1974.

8 Dai considerandi di questa decisione risulta che la Repubblica italiana aveva presentato, il 10 luglio 1973, una richiesta di intervento del Fondo sociale europeo per conto dell'ente ricorrente in favore di operazioni volte a promuovere, nel corso del periodo 1° gennaio 1973 — 31 dicembre 1974, la formazione, quali operatori o assistenti sociali, di circa 1 150 giovani disoccupati del Mezzogiorno il cui reimpiego professionale era previsto nel Mezzogiorno stesso e nelle zone a forte concentrazione di lavoratori emigrati dal Mezzogiorno, richiesta che la Commissione riteneva conforme alle disposizioni relative al funzionamento del Fondo, con riserva di controllo della conformità con la vigente normativa da effettuarsi nel corso della realizzazione delle operazioni in questione.

9 Risulta dagli atti che, a seguito di un controllo effettuato nel giugno-luglio 1974 da funzionari della Commissione e del ministero del lavoro italiano, la Commissione ha ritenuto che le operazioni effettuate dal ricorrente nel 1973 non rispondessero ai criteri stabiliti dalla decisione suddetta. La Commissione ha negato quindi il contributo del Fondo previsto per l'anno 1973.

10 Con decisione 30 dicembre 1974, in considerazione del fatto che, a seguito di ritardi intervenuti nella realizzazione delle operazione previste, la Repubblica italiana aveva richiesto che fosse modificata, fra l'altro, la ripartizione per esercizi finanziari dell'importo del contributo, la Commissione ha accolto tale richiesta suddividendo il contributo da versare nel modo seguente: LIT 609 798 130 per l'anno 1974 e LIT 841 687 652 per l'anno 1975.

11 Va sottolineato che questa decisione non contemplava alcun contributo per il 1973 e che il contributo totale approvato dalla decisione stessa era inferiore di LIT 274 721 810 a quello previsto dalla decisione 27 dicembre 1973. Questa differenza si spiega col fatto che il predetto importo corrispondeva alla somma spesa dal ricorrente, a quanto da esso asserito, per l'esercizio 1973. Al riguardo va rilevato che, nel ricorso, l'EISS ammette di aver fatto acquiescenza a che, per l'esercizio 1973, fossero suscettibili di contributo solo LIT 134 912 640 su di un totale di LIT 274 721 810.

12 A seguito della domanda delle Repubblica italiana intesa a far modificare la suddivisione per esercizi finanziari dell'importo del contributo concesso, la Commissione, con decisione 18 maggio 1976, ha nuovamente ripartito il con-

tributo approvato nella maniera seguente: LIT 385 875 145 per l'esercizio 1975 e LIT 455 812 507 per l'esercizio 1976.

13 Per gli anni 1974, 1975 e 1976, è stato rifiutato un importo di LIT 345 763 716 a motivo della non conformità delle operazioni effettuate con la normativa comunitaria e in particolare con le disposizioni della decisione della Commissione. D'altro canto, un importo di LIT 65 149 763 non è stato richiesto. Il saldo finale corrisposto ammonta complessivamente alla somma di LIT 1 040 572 303.

14 Va ricordato che la procedura di finanziamento del Fondo sociale europeo di svolge come segue. Le domande di contributo sono presentate dagli Stati membri alla Commissione. Se quest'ultima ritiene che la domanda sia conforme alla finalità del Fondo sociale e presenti un carattere prioritario, la Commissione prende una decisione destinata allo Stato membro interessato previo parere del comitato del Fondo sociale. Tale decisione impone allo Stato richiedente una serie di obblighi. In particolare, lo Stato si impegna ad assumere a proprio carico un onere finanziario pari a quello richiesto alla Commissione per il rimborso delle spese necessarie alle operazioni, a raccogliere una documentazione su queste ultime controllandone la veridicità, a chiedere al Fondo sociale il versamento di acconti sulla base del loro stato di avanzamento nonché il saldo finale, e ad agevolare i controlli effettuati dalla Commissione per accertare la conformità delle operazioni realizzate o in via di realizzazione alle norme che si applicano nella fattispecie.

15 Ne consegue che, nell'ambito di tale procedura, i rapporti finanziari si instaurano fra la Commissione e lo Stato membro interessato, da un lato, e, dall'altro, fra tale Stato membro e l'ente beneficiario del contributo finanziario.

16 Perché, in tale situazione, possa essere impegnata nei confronti dell'ente beneficiario la responsabilità della Comunità, non basta asserire, come fa il ricorrente, di aver diritto ad un «saldo» da parte della Commissione in quanto «atti» o «comportamenti» di tale istituzione — non specificati né in sede di ricorso né in sede di replica — sarebbero invalidi o illegittimi; non è sufficiente, a questo proposito, un semplice accenno al risultato dei controlli eseguiti dai funzionari della Commissione e che avrebbero rivelato meno irrego-

larità di quante prese in considerazione dalla decisione della Commissione. Tuttavia, spettava al ricorrente addurre elementi di fatto e di diritto tali da giustificare l'esistenza di un nesso di causalità fra il pregiudizio invocato e determinati atti illeciti che sarebbero imputabili alla Comunità.

17 In mancanza di tali precisazioni, il ricorso non può essero accolto.

Sulle spese

18 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il ricorrente è rimasto soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Il ricorrente è condannato alle spese.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 15 marzo 1984.

Per il cancelliere

D. Louterman

amministratore

Il presidente della Prima Sezione

T. Koopmans