CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 5 marzo 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'azione intentata dalla società portoghese Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira (in prosieguo: la « Oliveira ») mira ad ottenere l'annullamento di due decisioni della Commissione del 27 giugno 1989 che dichiarano non ammissibili spese per l'ammontare di 63 450 244 ESC e di 23 713 486 ESC nell'ambito dell'esecuzione dei progetti del Fondo sociale europeo nn. 870708/P1 e 870708/P3.

2. Anche questa domanda, sotto vari aspetti simile a quella della società Interhotel nella causa C-291/89, si ricollega all'intervento del Fondo sociale europeo istituito dall'art. 123 del Trattato CEE. Quanto ai compiti del Fondo e alla procedura da seguire per attuare il contributo di detto organismo mi richiamo a quanto ho esposto in quella causa circa le disposizioni pertinenti della decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, e del regolamento (CEE) n. 2950/83 adottato nello stesso giorno dal Consiglio per l'applicazione di detta decisione (in prosieguo: il « regolamento ») [1].

3. Vediamo ora l'iter della domanda della ricorrente.

4. La Oliveira manifestava il suo interesse al finanziamento al dipartimento per gli affari del Fondo sociale europeo (in prosieguo: il « DAFSE »), corrispondente nazionale del Fondo, avente sede in Lisbona, che, a nome della Repubblica portoghese, presentava a favore di detta società due domande di contributo del Fondo per l'esercizio 1987: una per la formazione di giovani di età inferiore ai 25 anni, l'altra per la formazione di persone di età superiore ai 25 anni (in prosieguo: « giovani » e « adulti »). Il progetto « giovani » veniva approvato con decisione della Commissione 30 aprile 1987 [2] con una leggera riduzione, attinente alla diminuzione numerica dei partecipanti. Il progetto « adulti » era approvato solo parzialmente, giacché una parte delle spese non veniva ammessa [3]. Gli importi approvati venivano comunicati alla Oliveira [4].

5. Il DAFSE inviava poi a tutte le imprese interessate [5] una circolare in data 8 giugno 1987 informando che la Commissione intendeva ridurre i periodi di formazione pratica a favore delle persone di età inferiore a 25 anni, sicché la loro durata non superasse quella dell'insegnamento teorico.

6. La Oliveira non si conformava alle prescrizioni di questa circolare. Tuttavia, alla presentazione della domanda di saldo, la Commissione giudicava che una notevole

* Lingua originale: il francese.

1 — Punti 2 e 3 delle mie conclusioni odierne nella causa C-291/89, Racc. 1991, pag. I-2257, I-2264.

2 — Allegato IV del controricorso.

3 — Ibidem.

4 — Documenti nn. 1 e 2 del gruppo di allegati II dell'atto introduttivo.

5 — Allegato V del controricorso e allegato I della replica.

parte degli importi indicati nella documentazione relativa al programma « giovani » non era ammissibile in quanto non era stato osservato il criterio della parità tra il numero di ore di formazione pratica e il numero delle ore di insegnamento teorico e — inoltre — alcuni costi unitari erano « inspiegabilmente alti ». Nell'ambito del programma « adulti », per il quale non valeva la circolare, la Commissione rilevava varie spese non ammissibili sempre per il motivo che alcuni costi unitari erano inspiegabilmente alti.

7. La ricorrente fonda il suo ricorso su quattro mezzi relativi, rispettivamente, all'inosservanza delle forme sostanziali, alla violazione dei principi generali del diritto, al mancato rispetto dei diritti quesiti ed all'insufficienza di motivazione.

8. Nell'ambito del primo mezzo, la Oliveira sostiene che le decisioni impiegate stridono con l'art. 6, n. 1, del regolamento, il quale dispone che, « qualora il contributo del Fondo 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* »[6].

9. A suo giudizio, questa norma obbliga la Commissione a consultare lo Stato membro prima di adottare la decisione, il che consente all'istituzione comunitaria di operare un esame approfondito della situazione[7]. La Commissione osserva che questa disposizione non contempla formalità specifiche per l'audizione dello Stato membro, ma si limita a consentirgli di presentare obiezioni. In caso di diniego totale o parziale del versamento del saldo, le autorità nazionali potrebbero rifiutarsi a loro volta di notificare la decisione all'impresa e in tal caso inizierebbe una fase di concertazione con gli uffici del Fondo sociale europeo. La decisione diventerebbe definitiva solo in un secondo tempo, quando viene notificata al promotore[8]. La Commissione aggiunge che nella fattispecie le autorità portoghesi hanno accettato di notificare la decisione al promotore e di chiedere la restituzione di quanto era stato versato in eccedenza.

10. Mi sembra, in effetti, che l'art. 6, n. 1, del regolamento non fornisca, come ha osservato l'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni per la causa Funoc[9], un « procedimento finale di consultazione ». Inoltre avete riconosciuto[10] nella stessa causa che, qualora le autorità nazionali dissentano da una decisione di riduzione o di soppressione di un contributo e la Commissione adotti un'altra decisione, uno scambio di lettere tra lo Stato membro e la Commissione, preliminare a quest'ultima decisione, sostituisce le osservazioni ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento.

11. Si deve però ricordare che nella sentenza Funoc avete riconosciuto che la procedura di cui all'art. 6, n. 1, era stata rispettata poiché lo scambio di lettere tra la Commissione e le autorità nazionali aveva avuto luogo, per l'appunto, *prima* della decisione di riduzione della Commissione che costituiva oggetto del ricorso. Non dovevate quindi pronunciarvi sulla legittimità della prima decisione di soppressione notificata

6 — Sottolineato dalla Oliveira nel punto 12 del ricorso.

7 — Replica, punti 6-8.

8 — Controricorso, punti 19 e 20.

9 — Causa C-200/89, punto 6 della motivazione.

10 — Sentenza 11 ottobre 1990, Funoc, punto 17 della motivazione (causa C-200/89, pag. I-3669).

alle autorità nazionali, dato che questo atto era stato sostituito da una decisione più favorevole di riduzione che è stata impugnata e sulla quale avete esercitato il vostro sindacato. Non avevate quindi alcun motivo di pronunciarvi sulla legittimità di questa pratica della Commissione — definita normale dal rappresentante dell'istituzione durante l'udienza — che consiste nell'inviare allo Stato una decisione da notificare senza invitare lo Stato a presentare prima le sue osservazioni.

12. Accogliere il punto di vista caldeggiato dalla Commissione comporterebbe l'insorgere di alcuni inconvenienti pratici. Immaginiamo che una decisione di riduzione sia stata notificata all'impresa e che in seguito lo Stato abbia presentato osservazioni alla Commissione su detta decisione. L'impresa interessata, informata della reazione delle autorità nazionali, potrebbe esser tentata di attendere la decisione finale della Commissione senza impugnare l'atto. Se la seconda decisione fosse identica alla prima, l'impugnazione del provvedimento potrebbe venir dichiarata irricevibile, conformemente alla vostra giurisprudenza che dice:

« è irricevibile il ricorso d'annullamento diretto contro una decisione puramente confermativa di una precedente decisione non impugnata entro i termini » [11].

Il punto di vista della Commissione si concilia pure difficilmente con la vostra giurisprudenza che nega il carattere di decisione alle prese di posizione che un'istituzione comunitaria si impegna a riesaminare [12].

13. In realtà, la Commissione interpreta il silenzio delle autorità nazionali come acquiescenza da parte loro, mentre queste ricevono l'atto della Commissione in forma di decisione da notificare e non di progetto o di decisione provvisoria. Inoltre non viene loro rivolto alcun invito espresso a presentare osservazioni.

14. Questo tipo di pratica seguito dalla Commissione, che, come ha ammesso all'udienza il suo rappresentante consegue da una « interpretazione più che comprensiva di detta norma », mi pare contrastante tanto con la lettera quanto con lo spirito dell'art. 6, n. 1, del regolamento, il quale stabilisce — ricordo — che « la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo, *dopo aver dato* allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni » [13]. Si tratta quindi di una consultazione *previa* alla decisione di riduzione o di soppressione. Questa norma non dispone null'altro: non prescrive alla Commissione di conformarsi al parere dello Stato né di sospendere a tempo indeterminato il suo progetto in attesa della reazione delle autorità nazionali. La Commissione potrebbe infatti, senza contravvenire all'art. 6, n. 1, del regolamento, imporre allo Stato membro un termine affinché la procedura iniziata possa essere portata a termine con diligenza.

15. All'udienza il rappresentante della Commissione ha osservato che, se gli uffici del Fondo sociale europeo dovessero « prendere contatto con tutti gli Stati membri prima di prendere una decisione », la loro attività sarebbe « completamente paralizzata ». Quando poi gli ha chiesto se la Commissione sopprimesse o riducesse di frequente i contributi, egli ha risposto che

11 — In materia di Fondo sociale europeo vedere la recente ordinanza 21 novembre 1990, Infortec, punto 10 della motivazione (causa C-12/90, Racc. pag. I-4265).

12 — Sentenza 26 maggio 1982, Repubblica federale di Germania/Commissione, punti 8-12 della motivazione (causa 44/81, Racc. pag. 1855).

13 — Il corsivo è mio.

provvedimenti del genere erano stati adottati una mezza dozzina di volte nei confronti del Portogallo, che è uno dei paesi che maggiormente fruiscono dei contributi del Fondo sociale europeo [14]. L'argomento statistico non appare perciò fondato, dal momento che la consultazione dello Stato membro è prescritta solo in caso di riduzione, di sospensione o di soppressione del contributo.

16. L'obbligo imposto all'art. 6, n. 1, del regolamento non è stato rispettato, quindi ci resta da sabilire se l'infrazione costituisca inosservanza delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato.

17. Come avete ricordato nella sentenza 15 marzo 1984, EISS,

« nell'ambito di tale procedura [di finanziamento da parte 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 » [15].

Lo Stato membro appare non solo come intermediario necessario, ma pure come autorità che occupa, in tutta la procedura contemplata dal regolamento, un posto centrale, data l'importanza del suo impegno e delle sue responsabilità. Basterà ricordare alcune disposizioni del regolamento. Secondo l'art. 5, n. 4, « lo Stato membro *certifica l'esattezza* di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento » dei promotori [16]. L'art. 6, n. 2, precisa che « le somme versate che non sono state utilizzate alle condizioni fissate dalla decisione di approvazione vengano recuperate » ed aggiunge che « lo Stato membro interessato *è responsabile, in via sussidiaria,* del rimborso delle somme indebitamente versate per azioni cui si applica la garanzia prevista dall'art. 2, n. 2, della decisione 83/516 » [16]. Quest'ultima disposizione stabilisce per l'appunto che « gli Stati membri interessati garantiscono il buon esito delle azioni » solo per taluni contributi non contemplati nella fattispecie.

18. In un siffatto contesto, l'obbligo di consultazione dello Stato membro imposto dall'art. 6, n. 1, in caso di sospensione, di riduzione o di soppressione del contributo assume ancora una dimensione diversa. Non è il caso di insistere oltre sull'importanza del parere dello Stato membro, tenuto conto del posto che questo occupa e della responsabilità che su di esso grava.

19. Poiché la Commissione ha contravvenuto all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83, che contempla condizioni di forma sostanziali per la validità delle decisioni della Commissione miranti a sospendere, a ridurre o a sopprimere il contributo del Fondo sociale europeo, vi propongo di accogliere il primo mezzo di ricorso e — quindi — di annullare le decisioni impugnate.

20. Solo in subordine, dunque, esaminerò gli altri tre mezzi.

14 — V. *Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1989*, che contiene un raffronto su cinque anni (GU C 313 del 12.2.1990, pag. 76).

15 — Causa 310/81, punto 15 della motivazione (Racc. pag. 1341).

16 — Il corsivo è mio.

21. Vediamo anzitutto l'ultimo mezzo, relativo all'insufficienza di motivazione delle decisioni della Commissione, che si ricollega pure ad una violazione delle forme sostanziali.

22. La ricorrente ha rilevato, in particolare [17], che l'espressione « costi inspiegabilmente alti » usata dalla Commissione nelle sue decisioni finali di riduzione del contributo è astratta, mentre la motivazione che l'istituzione è tenuta a fornire in virtù dell'art. 190 deve, secondo la vostra giurisprudenza

« indicare in modo chiaro e non equivoco le ragioni sulle quali l'atto è formulato » [18].

Inoltre ha deplorato nella replica [19] che taluni motivi, non indicati nelle decisioni impugnate, siano emersi solo nel controricorso.

23. La Commissione ha ribattuto [20] che le decisioni menzionavano chiaramente gli importi delle spese giudicate non ammissibili, indicavano a cosa esse si riferivano mediante rinvio alle rubriche delle domande di saldo e che quindi un raffronto tra gli importi indicati nei moduli della domanda di saldo meteva meglio in luce a cosa si riferivano gli importi delle spese non ammissibili. Pur ammettendo che la motivazione « non pecca(va) di prolissità » [21], essa ha osservato che la stessa doveva valutarsi in funzione del suo contesto e si è richiamata alla vostra giurisprudenza secondo la quale

« l'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo *scopo* di consentire alla Corte di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione e di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se la decisione è fondata oppure se è eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestare la validità. La *portata* di quest'obbligo dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale è stato adottato » [22].

24. È vero che la vostra giurisprudenza [23] assegna uno scopo invariabile all'obbligo di motivazione, pur ammettendo che la sua ampiezza può dipendere da vari fattori: redazione, sfondo giuridico, contesto della decisione. Poiché questi sono identici a quelli che ho rilevato a proposito della decisione di riduzione del contributo adottata nei confronti dell'Interhotel, rinvio alle osservazioni esposte nei punti 12-19 delle conclusioni che ho presentato oggi nella causa C-291/89.

25. Tenuto conto delle circostanze che costituiscono lo sfondo di dette decisioni, è opportuno determinare se la motivazione di queste consenta agli interessati di conoscere le ragioni dei provvedimenti adottati onde tutelare i loro diritti e alla Corte di esercitare il suo sindacato.

17 — Ricorso, punto 19.

18 — Sentenza 9 luglio 1969, Commissione/Italia, punto 9 della motivazione (causa 1/69, Racc. pag. 277).

19 — Punto 17.

20 — Controricorso, pag. 12 della traduzione francese.

21 — Controreplica, punto 11.

22 — Sentenza 7 aprile 1987, SISMA, punto 8 della motivazione (causa 32/86, Racc. pag. 1645), il corsivo è mio.

23 — V., in particolare, sentenza 25 ottobre 1984, Regia università di Groningen, punto 38 della motivazione (causa 185/83, Racc. pag. 3623).

26. Nella decisione relativa al programma « giovani », la Commissione fornisce due ragioni: il mancato rispetto della parità tra il numero di ore di formazione pratica e il numero di ore di insegnamento teorico e la presenza di costi unitari inspiegabilmente alti.

27. Quanto al primo motivo, risulta in effetti dalla domanda di saldo [24] che la ricorrente non ha rispettato le prescrizioni della Commissione relative alla durata dell'insegnamento pratico, come esposte nella circolare n. 10/DAFSE/87, poiché, salvo per i mesi di formazione di specialista in marketing, la durata dell'insegnamento pratico è sempre nettamente superiore a quella dell'insegnamento teorico. Di conseguenza è possibile ripercuotere questi superamenti su varie spese senza poter tuttavia determinare esattamente l'importo delle somme non ammesse per questo motivo, non essendovi indicazione della percentuale della riduzione e delle voci alle quali essa si applica. Leggiamo così nel controricorso [25] che si deve operare una riduzione del 36% dell'importo della rubrica « redditi dei partecipanti alla formazione », degli importi delle voci « remunerazione del personale e oneri sulle remunerazioni », « materiale e beni deperibili », « altre forniture e servizi di terzi » e « consumo di materie prime (...) ». Tuttavia, queste precisazioni non mi sembrano indispensabili, tenuto conto del fatto che questo motivo consente ai destinatari di « conoscere i motivi del provvedimento » ai sensi della vostra giurisprudenza [26].

28. Quanto al motivo relativo ai programmi « giovani » e « adulti », consistente nella presenza di costi unitari inspiegabilmente o anormalmente [27] alti, devo riconoscere che è piuttosto generico. La ricorrente ne aveva desunto che le si facesse carico di aver superato in alcuni punti gli importi della domanda iniziale, come confermano i suoi tentativi di giustificare le differenze nell'allegato dell'atto introduttivo. Il controricorso mette in evidenza che la Commissione ha voluto colpire tali superamenti, ma che, inoltre, essa ha fatto carico alla ricorrente di aver incluso le stesse spese in più rubriche e di non aver fornito giustificazioni dell'effettività di talune spese né ripercosso talune riduzioni della durata della formazione sugli importi richiesti. Consente tale censura di riunire i vari motivi su cui è basata la riduzione dell'importo delle spese ammissibili? Pur se sarebbe stato preferibile che ciascun motivo fosse formulato espressamente, ritengo che essi si ricolleghino tutti al motivo generale. Infatti, l'indicazione ripetuta delle stesse spese, nonché la menzione di spese che non tengono conto delle riduzioni della durata della formazione (punto 14.6 dei moduli di richiesta di saldo) si risolve in spese ingiustificate. Del pari, la mancanza di giustificazione di talune spese che ha indotto la Commissione a procedere a forti tagli, specie al punto 14.3 del programma « giovani », è identificabile nella motivazione fornita e ciò tanto più che le autorità nazionali avevano messo in guardia la società ricorrente a questo proposito e, a loro dire, avevano effettuato un esame mirante a « dare maggiore chiarezza alle domande di versamento del saldo e ad adeguare spese e costi a criteri di verosimiglianza » [28].

29. Dato che il motivo fornito mi pare ricomprenda i vari motivi su cui si è basata la

24 — Allegato III del controricorso, pag. 2 separata, punto 2.

25 — Pagg. 3-5 della traduzione francese.

26 — Causa 185/83, citata, nota 23.

27 — I due avverbi sono alternativamente usati sui documenti in lingua francese per tentare di tradurre il termine portoghese « injustificadamente » usato nelle decisioni originali di diniego del saldo (pag. 43 e 45 del controricorso).

28 — Allegato II dell'atto introduttivo, documento n. 3.

Commissione e che si possono identificare effettuando un raffronto delle domande, ritengo che la Commissione non sia venuta meno al suo obbligo di motivazione e che il quarto mezzo non sia fondato.

30. La ricorrente deduce, come terzo mezzo, la violazione dei diritti quesiti. A suo giudizio [29] le decisioni finali non hanno tenuto conto dei costi unitari già approvati. La Commissione sostiene invece [30] che era necessario ridurre i contributi, dati il superamento degli importi approvati e l'inclusione di spese non approvate, di spese non debitamente giustificate o ripetute.

31. Come ho osservato nelle mie conclusioni per la causa C-291/89 (Interhotel), la Commissione, allorché esamina una domanda di saldo, deve agire nell'ambito della precedente decisione d'approvazione. È quindi a buon diritto che essa può escludere spese che non aveva approvato, nonché quelle il cui importo è stato aumentato.

32. Risulta così, per quanto riguarda la formazione dei giovani, che le voci « retribuzione del personale non insegnante » [31], « spese affitto e canoni » [32], « formazione del personale insegnante » [33] sono notevolmente aumentate. Quanto alla spesa relativa alle tasse e imposte [34], essa non era contemplata nella domanda iniziale. Per di più, allorché se ne è fatta menzione nella domanda finale, la Commissione l'ha esclusa, poiché secondo la normativa portoghese, il diritto di saldo non è dovuto per questo tipo di azioni di formazione. Analogamente, si constata nel programma relativo alla formazione degli adulti che la voce « assunzione e selezione degli istruttori » [35] compare per la prima volta nella domanda di saldo. Inoltre, la spesa relativa ai costi del personale addetto alla preparazione [36] non era stata approvata dalla Commissione, cosa non contestata dalla ricorrente. Di conseguenza, la Commissione ha potuto procedere alle rettifiche necessarie [37] senza ledere i diritti quesiti.

33. Nelle mie conclusioni per la causa Interhotel [38] ho sostenuto che era inoltre essenziale lasciare alla Commissione un margine discrezionale nell'esame finale della domanda di contributo, che essa effettua dopo aver preso visione della relazione particolareggiata sul contenuto e sui risultati dell'azione, che le consente di verificare l'effettività e la necessità delle spese. Avete infatti definito « ineccepibile » il punto di vista secondo il quale

« è possibile calcolare l'importo esatto delle spese imputabili soltanto dopo aver ricevuto una relazione dettagliata sull'azione interessata nel frattempo compiuta »

ed avete rilevato che la Commissione

29 — Ricorso, punto 15.

30 — Controricorso, punto 7.

31 — Punto 14.3.1, lett. b), c), d), della domanda di saldo, allegato III del controricorso, da confrontare con il punto 15.3 della domanda iniziale, allegato II del controricorso.

32 — Punto 14.3.9 della domanda di saldo, da confrontare con la linea corrispondente del punto 15.3 della domanda iniziale.

33 — Punto 14.5 della domanda di saldo, da confrontare con il punto 15.5 della domanda iniziale.

34 — Punto 14.3.13 della domanda di saldo; v. il punto 15.3 della domanda iniziale.

35 — Punto 14.2.4 della domanda di saldo; v. punto 15.2 della domanda iniziale.

36 — Punto 14.2.6 della domanda di saldo.

37 — V. controricorso, punto 8.

38 — V., in particolare, nn. 35 e 36.

« dispone di un certo potere discrezionale per quanto riguarda la gestione ottimale del FSE » [39].

Ho però anche asserito [40] che non dovrebbe esser consentito alla Commissione escludere, nella fase finale, spese già approvate, la cui necessità essa era stata in grado di valutare nella fase iniziale, qualora le dette spese non superino l'importo approvato con la decisione di approvazione e siano debitamente giustificate.

34. Orbene, secondo la Commissione, talune spese non sono state giustificate nella domanda di saldo. Nel programma « giovani » si tratta delle « varie » sotto la voce « materiale pedagogico » [41], delle « spese di personale » [36], delle « spese per lavori specializzati » [42], delle « spese amministrative generali » [43] per le quali la Oliveira ha sostenuto [44] che i documenti giustificativi si trovavano nei suoi archivi e rimanevano a disposizione. Questo argomento mi pare insufficiente. La Commissione poteva infatti attendersi che il promotore le fornisse le prove delle sue spese al momento della domanda di versamento del saldo. Analogamente, poco importa che le prove siano prodotte congiuntamente alla replica: non dobbiamo sostituirci all'amministrazione comunitaria, ma dobbiamo esaminare se essa poteva sopprimere, allorché ha adottato la sua decisione, una parte dei contributi. Di conseguenza, non disponendo tempestivamente dei documenti giustificativi per dette spese, la Commissione aveva facoltà di rifiutare alla Oliveira i contributi inerenti a queste quattro voci.

35. Ho rilevato che per talune spese, che potevano ingenerare confusione nella domanda finale, i chiarimenti sono stati forniti solo con la replica. Così è avvenuto per la voce « spese di trasferta » [45] che serve, di fatto, secondo la ricorrente [46] a far fronte alle spese di coloro che non fruiscono di indennità di soggiorno, ma non vale per gli altri. Bisogna però ammettere che la Commissione non era al corrente di questa distinzione allorché si è pronunciata sulla domanda di saldo ed ha potuto considerare che siffatta spesa non era giustificata.

36. Analoghe pecche sono reperibili nella domanda finale relativa alla formazione degli adulti: talune spese, come quella relativa ai lavori specializzati [47], non sono state giustificate; altre, come quella inerente alla « accettazione e (alla) selezione dei partecipanti » [48], non avendo l'impresa nella domanda di saldo fornito spiegazioni sufficienti, potevano indurre in errore la Commissione [49], costretta a non ammettere le spese in questione. La Commissione poteva dunque a buon diritto escludere dette spese senza ledere i diritti quesiti della ricorrente.

39 — Sentenza 1° ottobre 1987, Regno Unito/Commissione, punto 23 della motivazione (causa 84/85, Racc. pag. 3765).

40 — Punto 41.

41 — Punto 14.2.1 della domanda di saldo.

36 — Punto 14.2.6 della domanda di saldo.

42 — Punto 14.2.7 della domanda di saldo.

43 — Punto 14.3.4 della domanda di saldo.

44 — Allegato 6 della replica, pag. 13.

45 — Punto 14.3.5 della domanda di saldo.

46 — Allegato 6 della replica, pag. 14.

47 — Punto 14.2.7 della domanda di saldo; v. controricorso, punto 9, e controreplica, punto 5, lett. e), da raffrontare con l'allegato 6 della replica, pag. 18.

48 — Punto 14.2.3.

49 — Controreplica, punto 5, lett. d), da raffrontare con l'allegato 6 della replica, pag. 18.

37. Tuttavia, risulta che la Commissione ha pure escluso un importo di 19 237 214 ESC nella rubrica « funzionamento e gestione dei corsi » [50] del programma « adulti » in quanto ha effettuato un allineamento ai costi orari rilevati nel programma « giovani » [51]. Ha infatti calcolato una media in base a dati complessivi non identificabili tratti dalla rubrica « funzionamento e gestione dei corsi » del programma « giovani », media alla quale ha applicato un coefficiente relativo al numero di ore di formazione per giungere alla somma globale di 14 296 853 ESC per tutta la rubrica equivalente del programma « adulti » [52]. Essa si è così rifiutata di esaminare *per l'appunto* le voci di detta rubrica come erano presentate nelle domande iniziale e finale.

38. Questo metodo appare particolarmente criticabile. La domanda iniziale, come è stata approvata dalla Commissione, conteneva, in questa rubrica, vari particolari di spesa, sia per il programma « adulti » sia per il programma « giovani ». Onde non ledere i diritti quesiti della ricorrente, per effetto della decisione di approvazione, la Commissione doveva verificare, voce per voce, se gli importi approvati non fossero stati superati e se le spese fossero adeguatamente giustificate. Essa non poteva, seguendo un metodo globale, applicare al programma « adulti » le riduzioni operate per il programma « giovani » senza accertare che le voci dell'uno presentavano le stesse carenze e le stesse irregolarità delle voci dell'altro.

39. Una precisa verifica delle richieste contenute nel programma « adulti » dimostra, d'altronde, che il metodo adottato dalla Commissione sfocia in risultati notevolmente diversi.

40. In primo luogo, si constata soltanto nella voce « personale insegnante » che la Oliveira ha commesso un errore di calcolo nella tabella consuntiva [53] della domanda finale. Questa tabella mette infatti in evidenza costi orari che non corrispondono a quelli esposti nelle tabelle particolareggiate che compaiono anch'esse nella domanda finale [54]. Di conseguenza, questo errore ha potuto comportare un eccesso di oneri sulle retribuzioni [55]. Mi pare quindi che la riduzione conseguente all'errore di calcolo non avrebbe dovuto superare l'importo di 2 339 856 ESC [56].

41. In secondo luogo, risulta che, effettivamente, talune spese di detta rubrica potevano considerarsi, come nel programma « giovani », non ammissibili così potevano venir esclusi l'importo di 4 424 345,60 ESC [57] per superamento delle somme approvate relative alle spese inerenti al personale non insegnante, nonché l'importo di 1 260 938,40 ESC per gli orari corrispondenti. La spesa relativa alle trasferte [58] pari a 422 311,10 ESC avrebbe potuto rite-

50 — Punto 14.3 della domanda di saldo.

51 — Controricorso, punto 9, e controreplica, punto 3.

52 — Allegato II del controricorso, pag. 2 separata, n. 4.

53 — Allegato III del controricorso, pag. 2 separata, n. 7, della domanda di saldo.

54 — Si dovrebbe ottenere un totale di 4 161 464,15 ESC relativo alla formazione interna e non di 5 982 363,69 ESC; si tratta dunque di un errore di 1.820 899,54 ESC.

55 — Voce 14.3.2 della domanda di saldo, pag. 2 separata, n. 9, dell'allegato III del controricorso; tenuto conto della quota degli oneri (28,5%), si riscontra un'eccedenza di 518 956,36 ESC per questa voce.

56 — 1 820 899,54 + 518 956,36 ESC.

57 — L'importo registrato al momento dell'approvazione era quello esposto nel n. 15.3 della domanda iniziale, linea segreteria e direzione, cioè 1 920 000 ESC (80 000 x 2 x 12); le somme richieste in definitiva ammontavano a 6 344 345,60 ESC, quindi il superamento è pari a 4 424 345,60 ESC.

58 — Punto 14.3.5 della domanda di saldo.

nersi non giustificata[59] come la spesa relativa ai « lavori specializzati »[60] ammontante a 4 015 267 ESC. Del pari avrebbe potuto ritenersi eccessivo l'importo corrispondente alle « spese di locazione e canoni »[61] rispetto a quello della domanda iniziale[62]. Così stando le cose, la Commissione poteva rifiutare di ammettere l'eccedenza registrata, ossia 561 598 ESC. Analogamente, le era possibile escludere la spesa della voce « tasse e imposte »[63] di 239 705 ESC, dato che detta spesa non compare nella domanda iniziale e, inoltre, il diritto di saldo non è dovuto per questo tipo di azione di formazione, in forza della normativa portoghese. Infine la Commissione avrebbe potuto ritenere che le spese amministrative generali[64] ammontanti a 512 033 ESC non erano giustificate.

42. In conclusione, risulta, dopo aver esaminato ciascuna voce di detta rubrica, che la Commissione poteva rifiutarsi di ammettere spese per complessivi 13 776 054 ESC. Non aveva invece il diritto di ricorrere ad un metodo di riduzione globale inadeguato a questo tipo di domande e risolventesi nell'esclusione di un importo di 19 237 214 ESC, che pare eccessivo. La Commissione ha dunque leso i diritti quesiti della ricorrente in quanto ha escluso indebitamente un importo di 5 461 160 ESC[65] nella rubrica « funzionamento e gestione dei corsi ».

43. D'altro canto, nei programmi « giovani » e « adulti » la Commissione ha ritenuto che l'importo della spesa per la redazione e la traduzione dei manuali[66] fosse compreso nei costi di preparazione dei corsi, della riproduzione di documenti e dei lavori specializzati[67] e, di conseguenza, ha escluso la spesa che vi si riferisce nel programma « giovani » e la spesa relativa al materiale didattico nel programma « adulti ». Faccio due critiche a questa esclusione. Da un lato, non mi pare possibile sostenere che vi sia coincidenza con la spesa relativa ai lavori specializzati, che è già stata esclusa come ingiustificata[68]. D'altra parte non ravviso alcuna coincidenza tra l'elaborazione e la traduzione di manuali e le spese di riproduzione di documenti. Le domande iniziali già distinguevano[69] il materiale didattico e la riproduzione di manuali. Mi sembra perciò che la spesa per l'elaborazione e la traduzione di manuali rientrasse nella rubrica « materiale didattico » e già fosse separata da quella relativa alla riproduzione dei manuali. In realtà, la Commissione avrebbe dovuto constatare che la Oliveira ha tenuto distinte nelle sue domande finali le voci « elaborazione e traduzione dei manuali » e « spese di preparazione dei corsi » nell'ambito della voce « materiale didattico » senza aver superato l'importo inizialmente approvato[70]. Di conseguenza, ritengo che, procedendo come ha fatto, la Commissione ha leso i diritti quesiti della ricorrente relativamente a questo punto.

44. Oltre a questi rifiuti motivati con il superamento degli importi approvati, con l'in-

59 — V. punto 35 delle mie conclusioni relativo al programma « giovani ».

60 — Punto 14.3.8 della domanda di saldo; v. punto 44 delle mie conclusioni relativo al programma « giovani ».

61 — Punto 14.3.9 della domanda di saldo.

62 — 30 000 x 10 (settimane) x 110% (oneri) = 3 300 000.

63 — Punto 14.3.13 della domanda di saldo; v. punto 32 delle mie conclusioni, relativo al programma « giovani ».

64 — Punto 14.3.14 della domanda di saldo; v. punto 34 delle mie conclusioni relativo al programma « giovani ».

65 — 19 237 214 — 13 776 054.

66 — Punto 14.2.1 della domanda di saldo.

67 — Allegato I del controricorso, pag. 1 del programma « giovani »; v. inoltre programma « adulti », stessi riferimenti.

68 — Punti 34 e 36 delle mie conclusioni.

69 — Punto 15.2 delle domande iniziali.

70 — Di 8 100 000 ESC.

sufficienza di giustificazioni e con l'esposizione poco chiara di talune spese, la Commissione non ha voluto ammettere altre spese che ha giudicato superflue per il buon svolgimento dell'azione. Emerge così, nella pratica relativa alla formazione dei giovani, che le spese di « gestione e controllo del bilancio » e quelle inerenti ai « lavori specializzati »[71] nella rubrica « funzionamento e gestione dei corsi » sono escluse per il detto motivo, giacché la Commissione ha ritenuto[72] che dette azioni « disponevano di una segreteria particolare e di un personale insegnante specifico ». Essa dichiara di aver constatato svariate ricevute per « *lavori specializzati* » relativi a lavori di dattilografia che in pratica erano di competenza della segreteria. Di conseguenza la Commissione aveva ragioni valide per non ammettere questa spesa allorché è stata effettivamente in grado di verificare la reale natura di detti lavori specializzati, tanto più che detta spesa non era stata presentata specificamente nella domanda iniziale.

45. Quanto invece alla voce « gestione e controllo del bilancio », la Oliveira aveva chiesto nella domanda iniziale[73] un contributo inerente ai seguenti punti: « gestione e controllo finanziario e di catalogazione, archiviazione dei documenti relativi all'azione di formazione, redazione di bilanci mensili (...) ». Queste precisazioni erano sufficienti e spettava alla Commissione giudicare, se del caso, *al momento dell'esame della domanda iniziale*, se questi lavori potessero esser eseguiti dalla segreteria e se quindi non vi fosse motivo di approvare la relativa spesa. Poiché quest'ultima era già stata approvata[74] l'impresa poteva considerarla riconosciuta. Di conseguenza, l'esclusione della spesa inerente alla voce « gestione e controllo del bilancio », per l'importo di 1 900 080 ESC, mi sembra ledere i diritti quesiti della ricorrente.

46. D'altro canto, la Commissione non ha riconosciuto talune spese a motivo della riduzione della durata della formazione. È opportuno fare qui una netta distinzione tra le due formazioni. Per il programma « giovani » detta questione sarà esaminata nei punti 48 e seguenti, allorché mi occuperò del quarto mezzo, che solleva per l'appunto questo problema. Quanto al programma « adulti », la Commissione ha notato che la Oliveira indicava[75] una riduzione del 63,74% del numero dei partecipanti rispetto alla domanda iniziale. Il numero indicato nella domanda di saldo[76] era 95, mentre nella domanda iniziale raggiungeva i 262[77]. Ne consegue che a buon diritto la Commissione ha ridotto del 50% circa la somma approvata nella domanda iniziale per la formazione del personale insegnante[78], che, a quanto risulta, non doveva più essere sborsata integralmente. Del pari la Commissione ha ridotto l'importo relativo agli ammortamenti normali[79] tenendo conto solo della durata effettiva della formazione dichiarata nella domanda di saldo[80]. Quindi queste due riduzioni mi paiono giustificate.

47. Mi sembra perciò che il mezzo relativo alla lesione dei diritti quesiti debba venir ac-

71 — Punti 14.3.7 e 14.3.8 della domanda di saldo.

72 — Controreplica, punto 5.

73 — Punto 15.3 della domanda iniziale.

74 — Allegato IV del controricorso.

75 — Controricorso, allegato III, pag. 2 separata, n. 2.

76 — Controricorso, allegato III, pag. 2 separata, n. 1.

77 — Controricorso, allegato II, pag. 5.

78 — Punto 14.5 della domanda di saldo, controricorso pag. 9.

79 — Punto 14.6 della domanda di saldo.

80 — Domanda di saldo, pag. 2 separata, n. 1; controricorso, pag. 7 della traduzione francese, e controreplica, punto 5, lett. f).

colto parzialmente, in quanto la Commissione non ha ammesso, da un lato, nel programma « giovani » spese relative all'elaborazione e alla traduzione di manuali nonché alla gestione e al controllo del bilancio per importi pari rispettivamente a 2 247 308 e 1 900 080 ESC, dall'altro, nel programma « adulti », spese relative al materiale didattico per l'importo di 1 637 612 ESC nonché, nella rubrica « funzionamento e gestione dei corsi », somme che toccano i 5 461 160 ESC.

48. La Oliveira deduce infine, con il secondo mezzo, la violazione dei principi generali del diritto, specie di quelli della certezza del diritto, dell'irretroattività degli atti amministrativi, del rispetto dei diritti quesiti e del legittimo affidamento, in quanto le decisioni impugnate « applicano a posteriori il criterio della parità tra il numero di ore di teoria e quello delle ore di pratica » [81], che non era stato menzionato nella decisione di approvazione. Essa osserva addirittura [82] che questo criterio è stato inserito solo al momento della liquidazione finale, allorché tutte le spese erano già state sostenute. Riconosce [83] di aver ricevuto la circolare, datata 8 giugno 1987, il 25 giugno 1987, cioè dieci giorni dopo l'inizio delle azioni di formazione, ma dichiara di aver ritenuto [84] che essa non si applicasse nei suoi confronti.

49. La Commissione sottolinea [85] che il requisito della parità tra la durata dell'insegnamento teorico e la durata dell'addestramento pratico, anche se stabilito dopo l'approvazione della domanda di contributi, è stato comunicato tramite la circolare del DAFSE « in un momento in cui era ancora perfettamente possibile rettificare la durata della formazione pratica, come peraltro hanno fatto gli altri promotori ». A suo avviso, il punto di vista della ricorrente sarebbe plausibile se il detto requisito fosse stato posto *dopo la conclusione* delle azioni di formazione. Essa sottolinea infine [86] che il testo della circolare era sufficientemente chiaro.

50. È opportuno fare anzitutto una precisazione: il requisito di cui trattasi, come metteva bene in evidenza la circolare del DAFSE, [87] riguardava solo la formazione dei giovani. Esso ha costretto la Commissione, al momento dell'esame della domanda di saldo presentata dalla Oliveira, a praticare ingenti riduzioni [88]. Poiché l'entità di detta riduzione è incontestata, si deve stabilire se l'Oliveira avesse o meno il diritto di porre in non cale i dettami della circolare e di fare affidamento solo sulla decisione di autorizzazione.

51. Da un lato, mi sembra che la ricorrente non potesse ragionevolmente provare che questa circolare non la riguardasse. Infatti, essa ne ha preso conoscenza non già da una pubblicazione qualsiasi, bensì attraverso la sua notifica. Inoltre il testo della circolare non era affatto ambiguo. Essa precisa infatti che « gli enti beneficiari *dovranno conformarsi* » al nuovo orientamento della Com-

81 — Ricorso, punto 14.
82 — Replica, punto 23.
83 — Replica, punto 25.
84 — Replica, punti 24 e 26.
85 — Controreplica, punto 22.
86 — Replica, punto 16.
87 — Replica, allegato I.
88 — Riduzione del 36% ai punti 14.1, 14.3.1, 14.3.10, 14.3.11, 14.3.12 e 14.6 della domanda di saldo.

missione, che si evince dal testo della circolare.

52. Non mi pare contestabile, d'altro canto, che la ricorrente potesse modificare la durata della formazione pratica allorché l'azione di formazione era appena cominciata. Poiché la formazione dei giovani doveva durare ventidue settimane [89], come ha confermato il rappresentante della società Oliveira all'udienza, doveva essere possibile a quest'ultima, due settimane dopo l'inizio dell'azione, operare l'allineamento prescritto.

53. Poiché quindi il testo della circolare risulta sufficientemente vincolante per indurre la Oliveira a conformarvisi tempestivamente, ritengo che le decisioni contestate non abbiano violato i predetti principi generali del diritto. Pertanto questo mezzo non può essere accolto.

54. In base alle considerazioni sopra svolte, concludo:

« 1) in via principale:

— per l'annullamento delle decisioni della Commissione 27 giugno 1989 relative ai progetti n. 870708/P1 e n. 870708/P3 del Fondo sociale europeo;

— per la condanna della Commissione alle spese.

2) In subordine:

— per l'annullamento parziale della decisione della Commissione 27 giugno 1989 relativa al progetto n. 870708/P1 del Fondo in quanto nega i contributi relativi all'elaborazione e alla traduzione di manuali nonché alla gestione e al controllo del bilancio rispettivamente nella misura di 2 247 308 e 1 900 080 ESC;

— per l'annullamento parziale della decisione della Commissione 27 giugno 1989 relativa al progetto n. 870708/P3 del Fondo in quanto nega i contributi relativi al materiale didattico nonché al finanziamento e alla gestione dei corsi rispettivamente nella misura di 1 637 612 e 5 461 160 ESC;

— per la compensazione delle spese.»

89 — Domanda di saldo, pag. 2 separata, n. 1.

Allegato I

Programma « giovani » n. 870708/P1

Rubriche delle spese della domanda di saldo	*Oggetto delle spese*	*Importo non ammesso*	*Motivi addotti*
14.1 Reddito dei partecipanti ai corsi di formazione		9 528 606	Allineamento della durata dei corsi pratici a quella dei corsi teorici
14.2 Preparazione dei corsi	1. Elaborazione e traduzione di manuali	2 247 308	Importo già compreso nel costo della preparazione dei corsi e nelle sottovoci 14.2.4 e 14.2.7
	Varie	280 100	Mancanza di giustificazione
	6. Spese di personale	63 967	Mancanza di giustificazione
	7. Lavori specializzati	247 322	Mancanza di giustificazione
14.3 Funzionamento e gestione dei corsi	1. Personale insegnante	3 380 450	Allineamento della durata dei corsi pratici a quella dei corsi teorici
	Personale non insegnante	12 423 942	Aumento dell'organico rispetto alle domande
	2. Oneri sulle retribuzione	3 816 811	Riduzione proporzionale agli importi giudicati ammissibili
	5. Spese di trasferta	885 791	Spesa non giustificata, poiché il personale esterno fruiva di indennità di soggiorno

Rubriche delle spese della domanda di saldo	*Oggetto delle spese*	*Importo non ammesso*	*Motivi addotti*
	7. Gestione e controllo del bilancio	1 900 080	Spesa giudicata non necessaria al buon svolgimento dell'azione
	8. Lavori specializzati	8 377 453	Spesa giudicata non necessaria al buon svolgimento dell'azione
	9. Spese di locazione e canoni	3 696 047	Superamento degli importi richiesti
	10. 11. 12. Materiale e beni disponibili, altre forniture e servizi di terzi, consumo di materie prime ed altre	6 078 366	Riduzione proporzionale all'allineamento della durata dei corsi pratici a quella dei corsi teorici
	13. Tasse e imposte	529 705	Spesa ingiustificata. Per queste azioni non si applica il diritto di bollo
	14. Spese amministrative generali	1 072 824	Mancanza di giustificazione
14.5 Formazione del personale insegnante		4 276 914	Superamento dell'importo previsto
14.6 Ammortamenti normali		4 712 799	Riduzione proporzionale dell'allineamento della durata dei corsi pratici a quella dei corsi teorici Inammissibilità di talune voci

Allegato II

Programma « adulti » n. 870708/P3

Rubrica della spesa della domanda di saldo	*Oggetto delle spese*	*Importo non ammesso*	*Motivi addotti*
14.2 Preparazione dei corsi	1. Materiale didattico	1 637 612	Importo già incluso nel « costo di preparazione dei corsi » e nelle sottovoci 14.2.4 e 14.2.7
	3. Assunzione e selezione dei partecipanti	492 448	Spesa non giustificata, poiché i partecipanti erano dipendenti dell'impresa
	4. Spese e selezione dei formatori	141 520	Spesa non prevista nella domanda iniziale
	6. Spese di personale addetto alla preparazione	30 533	Spesa non approvata
	7. Lavori specializzati	118 052	Mancata giustificazione di talune suddivisioni
14.3 Funzionamento e gestione dei corsi		19 237 214	Allineamento sul costo orario del programma « giovani »
14.5 Formazione del personale insegnante		1 400 925	Riduzione conseguente alla riduzione del numero dei partecipanti
14.6 Ammortamenti normali		1 216 772	Riduzione in considerazione delle settimane effettive di formazione