SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
3 febbraio 2000 *

Nelle cause riunite T-46/98 e T-151/98,

Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), con sede in Parigi (Francia), rappresentata dall'avv. D.M. Tomasevic e poi dall'avv. Francis Herbert, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. K. Manhaeve, 56-58, rue Charles Martel,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor P. Oliver, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

aventi ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione che riduce un contributo finanziario concesso al ricorrente dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il progetto European city cooperation system,

* Lingua processuale: il francese.

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

composto dal signor R.M. Moura Ramos, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 giugno 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'orgine della controversia e procedimento

1 Il Conseil des communes et régions d'Europe (in prosieguo: il «CCRE») è un'associazione di diritto francese che raggruppa alcune associazioni nazionali di autorità locali e regionali in Europa. Fra le sue attività di rappresentanza e assistenza degli enti autonomi territoriali, il CCRE favorisce, in particolare, la cooperazione interregionale e intercomunale, assistendo le autorità locali e regionali nelle loro ricerche di contributi comunitari legati ai programmi istituiti dalla Comunità europea. Il ricorrente è associato nella gestione di vari progetti e programmi finanziati dalla Commissione.

2 Con lettera 10 dicembre 1991, la Commissione concedeva al CCRE un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (in prosieguo: il «FESR») per un importo massimo di ECU 4 844 250 (in prosieguo: la «prima concessione») per la realizzazione del progetto pilota European city cooperation system (ECOS), presentato dal CCRE il 19 luglio 1991 nel quadro del programma «regioni e città d'Europa» (Recite). Tale decisione si fondava sull'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4254, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 374, pag. 15). L'importo concesso rappresentava il 50% della spesa totale ammissibile. Il progetto pilota copriva il periodo dal 1° gennaio 1992 al 31 dicembre 1994.

3 Nel 1993 il CCRE organizzava la sua assemblea generale triennale, gli «Stati generali» (in prosieguo: gli «Stati generali di Strasburgo»), sul tema della cooperazione interregionale e intercomunale in Europa. La città di Strasburgo, che provvedeva al segretariato permanente del progetto ECOS, si era offerta di organizzare questo evento, che comprendeva, in particolare, un seminario n. 2 dal titolo «Le cooperazioni per il rafforzamento dell'Unione europea e lo sviluppo della solidarietà (reti, scambi di esperienze e programma ECOS)».

4 A tale scopo la città di Strasburgo chiedeva una sovvenzione alla Commissione con lettera 31 marzo 1993.

5 Con lettera 23 giugno 1993 la Commissione informava la città di Strasburgo di accettare di versare un contributo per un importo pari a ECU 100 000. La convenuta aggiungeva che «questo contributo [...] [era] assegnato in via eccezionale e non [avrebbe potuto] in nessun caso costituire un precedente per altre manifestazioni della stessa natura».

6 Con lettera 7 ottobre 1993 la Commissione comunicava inoltre al CCRE: «[...] in via eccezionale, Vi sarà possibile cofinanziare per un importo pari a ECU 100 000, a partire dal programma ECOS, l'organizzazione, durante gli Stati generali del CCRE, del seminario n. 2 riguardante la cooperazione interregionale Est-Ovest».

7 Con lettera 9 dicembre 1993 il CCRE si vedeva concedere un contributo aggiuntivo per un importo massimo di ECU 2 550 000 relativamente allo stesso progetto pilota, per un periodo avente inizio il 1° dicembre 1993 (in prosieguo: la «seconda concessione»). Tale importo rappresentava il 60% della nuova spesa ammissibile, ad eccezione di quanto riguardava la partecipazione del FESR ai costi di gestione, che era limitata al 55%. L'importo globale del cofinanziamento comunitario raggiungeva così 7 394 250 ECU.

8 Nel marzo 1996 il CCRE sottoponeva alla Commissione la relazione finale relativa alla prima concessione, in applicazione del paragrafo 2 delle condizioni speciali della concessione del contributo, che prevede che «alla fine di ogni anno sarà presentata alla Commissione una relazione annuale, che conterrà una valutazione dettagliata dei risultati del progetto [...]».

9 Il 19 aprile 1996 un funzionario della Direzione generale «Politica regionale e coesione» (DG XVI) inviava un fax al CCRE per informarlo che la relazione finale relativa alla prima concessione era stata approvata dal servizio operativo che «l'aveva giudicata soddisfacente sia a livello del suo contenuto che a livello finanziario».

10 Nel mese di agosto 1996 il ricorrente presentava la relazione finale relativa alla seconda concessione.

11 Il 7 novembre 1996 il CCRE depositava una relazione congiunta relativa alle due concessioni, in cui il saldo finale richiesto restava identico a quello delle due relazioni precedenti considerate insieme, e precisamente ECU 6 119 866. Questa relazione presentava spese suddivise in due voci: «progetti» e «coordinamento e animazione».

12 Dal 21 al 24 aprile 1997 i servizi della Commissione effettuavano una missione di controllo in loco.

13 In una lettera del 16 maggio 1997, indirizzata al CCRE, la Commissione rilevava che «l'affermazione fatta dal servizio operativo della DG XVI riguardo alla prima versione della relazione finale dell'ECOS peccava di ottimismo, poiché non teneva sufficientemente conto del tempo necessario ai servizi finanziari della Commissione per pronunciarsi in proposito», e informava il CCRE che la relazione finale era stata trasmessa per approvazione al controllo finanziario.

14 Con lettera 30 luglio 1997 il direttore generale della DG XVI comunicava al CCRE:

«Le seguenti spese non documentate non possono essere accettate per il cofinanziamento:

— le valutazioni effettuate dal CCRE riguardo alle spese eventuali non documentate che alcuni sindaci e funzionari comunali potrebbero aver sostenuto per assistere ad eventi interessanti ai fini della cooperazione;

— le spese eventuali che alcuni comuni e regioni potrebbero aver sostenuto in azioni di promozione di altro tipo, e

— i contributi eventuali in natura che le associazioni locali potrebbero aver versato per perizie finanziarie, giuridiche e tecniche.

Detti importi stimati dal CCRE riguardano spese eventuali senza la prova che esse siano state effettivamente sostenute. Non vi è prova del pagamento, e in ogni caso queste spese non sono state sopportate dal CCRE. Inoltre gli importi indicati non

sono esatti, poiché si tratta di semplici stime di costi eventuali che non possono essere approvate come spese da cofinanziare da parte del FESR».

15 La Commissione pertanto comunicava che l'importo massimo ammesso dal FESR era ridotto a ECU 5 552 065, ma che, in considerazione dell'anticipo di ECU 5 915 400 versato a favore del CCRE, quest'ultimo doveva restituire ECU 363 335.

16 Con lettera 28 agosto 1997 il CCRE rispondeva alle critiche della Commissione e le chiedeva di convocare una riunione per discutere tali questioni. Questa riunione, alla quale partecipavano rappresentanti del CCRE e della Commissione, aveva luogo il 24 settembre 1997. Al termine della stessa la Commissione chiedeva al CCRE di farle pervenire alcune pezze giustificative delle spese sostenute, per consentirle di completare il fascicolo e di prendere una decisione sulla chiusura definitiva delle due concessioni in oggetto. La Commissione indirizzava la stessa richiesta alla città di Strasburgo, che era uno degli enti autonomi territoriali coinvolti nella gestione del progetto ECOS.

17 Il CCRE rispondeva alle critiche della Commissione con lettera 2 ottobre 1997, pur mantenendo inalterate le conclusioni presentate nelle precedenti relazioni finanziarie. Trasmetteva inoltre un fascicolo di pezze giustificative relative alle spese per le quali erano state sollevate obiezioni.

18 Nel frattempo il ricorrente riceveva due lettere della Commissione, una inviata il 1° ottobre 1997 da un direttore della DG XVI e l'altra inviata il 24 ottobre 1997 dal direttore generale della DG XVI, che contenevano alcune tabelle relative alla chiusura del progetto e riproducevano i dettagli della liquidazione da attuarsi per tutte e due le concessioni del progetto pilota ECOS.

19 Nel mese di gennaio 1998 il CCRE riceveva una nota di addebito recante il numero 97009405 F, senza data, emessa nel dicembre 1997, con la quale la Commissione richiedeva il rimborso dell'importo versato in eccesso sulla prima e sulla seconda concessione, pari a ECU 363 336.

20 Successivamente le parti intrattenevano contatti al fine di trovare una soluzione alla controversia. Nel corso di una riunione tenutasi il 5 marzo 1998 i servizi della Commissione avrebbero comunicato al CCRE le loro conclusioni sulla documentazione loro trasmessa in seguito alla riunione del 24 settembre 1997. Questa affermazione è contestata dal ricorrente.

21 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 10 marzo 1998, il ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento contro la decisione contenuta nella nota di addebito n. 97009405 F. Il ricorso è stato registrato in cancelleria con il numero T-46/98.

22 Con lettera 15 giugno 1998, indirizzata al ricorrente, la Commissione riconosceva di aver commesso alcuni errori nel calcolo dell'importo del cofinanziamento dei costi di gestione concessi al programma ECOS. Di conseguenza, il direttore generale della DG XVI informava il CCRE che l'importo richiesto era stato ridotto a ECU 300 173 e che la prima nota di addebito era annullata e sostituita da un'altra recante lo stesso numero, emessa il 15 luglio 1998. Comunicava inoltre che, «per quanto concerne le spese di gestione dichiarate nelle Vostre relazioni finali, le pezze giustificative prodotte dai Vostri servizi in seguito all'espletamento della missione di controllo della Commissione non consentono — per quanto riguarda in particolare la gestione decentralizzata — né di accertare la loro imputazione al programma ECOS né di confermarle sulla base di documenti probatori. Pertanto la Commissione non è in grado, senza tali riscontri, di aumentare la parte di queste spese che può essere considerata ammissibile».

23 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 22 settembre 1998, il ricorrente ha proposto un secondo ricorso di annullamento contro la decisione contenuta nella seconda nota di addebito. Il ricorso è stato registrato in cancelleria con il numero T-151/98.

24 Con ordinanza 18 maggio 1999 il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha riunito le due cause ai fini della trattazione orale e della sentenza ai sensi dell'art. 50 del regolamento di procedura del Tribunale.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale invitando le parti a rispondere per iscritto a taluni quesiti. Le parti hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 17 giugno 1999.

Conclusioni delle parti

Nella causa T-46/98

26 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione contenuta nella nota di addebito del dicembre 1997, come modificata dalla decisione contenuta nella nota di addebito del 15 luglio 1998;

— condannare la Commissione alla spese.

27 La convenuta chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso (ad eccezione di quanto attiene all'importo di ECU 63 163, che è stato oggetto di rettifica);

— condannare il ricorrente alle spese.

Nella causa T-151/98

28 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione contenuta nella nota di addebito 15 luglio 1998;

— condannare la Commissione a tutte le spese, quale che sia l'esito del procedimento.

29 La convenuta chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

Sull'oggetto dei ricorsi nelle cause riunite T-46/98 e T-151/98

Argomenti delle parti

30 La Commissione rileva che, poiché ha sostituito la prima nota di addebito con la seconda, con la quale richiede una somma inferiore, il ricorso nella causa T-46/98 è divenuto privo di oggetto e dunque è irricevibile.

31 Il ricorrente osserva che la sostituzione della decisione inizialmente impugnata con una decisione successiva non determina l'irricevibilità del ricorso, ma piuttosto un non luogo a provvedere nei limiti in cui il ricorso, dopo un evento di tal genere, può eventualmente divenire privo di oggetto. Questa differenza sarebbe pertinente poiché comporta delle conseguenze per l'applicazione delle disposizioni del regolamento di procedura riguardanti le spese.

32 Ad ogni modo, la seconda nota di addebito non ha reso il primo ricorso privo di oggetto. Infatti la Commissione ha rivisto soltanto parzialmente la decisione impugnata, e la causa dovrà dunque proseguire per la parte restante. Di conseguenza il CCRE chiede al Tribunale che gli sia consentito di proseguire il procedimento adattando le sue conclusioni alla posizione adottata dalla Commissione. Il secondo ricorso è stato proposto a titolo cautelativo per l'ipotesi in cui il Tribunale accolga la tesi della Commissione e decida di pronunciare il non luogo a provvedere nella causa T-46/98.

Giudizio del Tribunale

33 Preliminarmente occorre ricordare la giurisprudenza secondo la quale, quando una decisione è sostituita, nel corso del giudizio, da una decisione avente lo stesso oggetto, questa va considerata un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare le sue conclusioni e i suoi motivi. Come la Corte ha affermato, in particolare, nella sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione (Racc. pag. 749, punto 8), «sarebbe in contrasto col principio di sana amministrazione della giustizia e con quello dell'economia processuale costringere la ricorrente a proporre un nuovo ricorso dinanzi alla Corte. Sarebbe inoltre ingiusto che la Commissione potesse, per far fronte alle critiche contenute in un ricorso presentato alla Corte contro una decisione, adeguare la decisione impugnata o sostituirgliene un'altra e valersi, in corso di causa, di tale modifica o di tale sostituzione per privare la controparte della possibilità di estendere le sue conclusioni e le sue difese iniziali all'ulteriore decisione o di presentare ulteriori conclusioni o difese contro di essa» (v. anche sentenze della Corte 29 settembre 1987, cause riunite 351/85 e 360/85, Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Huttenwerke/Commissione, Racc. pag. 3693, punto 11, e 14 luglio 1988, causa 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. 4131, punto 11).

34 Nella fattispecie, sebbene la Commissione indichi, nella seconda nota di addebito, che questa annulla e sostituisce la prima, si deve rilevare che nella seconda nota la Commissione si richiama agli stessi fatti e alle stesse critiche esposti nella decisione contenuta nella prima. Il solo cambiamento apportato è dovuto al fatto che la Commissione ha rivisto i suoi calcoli dell'aliquota di cofinanziamento delle spese di gestione ed ha applicato un'aliquota di cofinanziamento rettificata. Con la seconda nota di addebito, pertanto, la convenuta si è limitata a cambiare l'importo del cofinanziamento approvato ed a modificare la somma precedentemente richiesta al ricorrente. La seconda nota di addebito costituisce dunque solo una semplice rettifica della prima.

35 Questa conclusione è rafforzata dal fatto che la Commissione stessa asserisce, nelle sue conclusioni nella causa T-46/98, di aver rettificato la decisione impugnata tra la proposizione del ricorso e il deposito del controricorso.

36 Pertanto la decisione rettificata deve essere considerata un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare i suoi motivi e le sue conclusioni, come ha fatto nella replica nella causa T-46/98. Il fatto che un secondo ricorso sia stato proposto dal ricorrente, a titolo cautelativo, contro quest'ultima decisione non può modificare tale conclusione, poiché il ricorrente ha effettivamente fatto uso della possibilità offerta dalla giurisprudenza di considerare i cambiamenti intervenuti nel corso del procedimento.

37 Di conseguenza il motivo dedotto a questo proposito dalla Commissione non può essere accolto.

38 Da quanto precede discende che l'oggetto della causa T-151/98, promossa dal ricorrente a titolo meramente cautelativo, coincide con l'oggetto della causa T-46/98, che consiste nella domanda di annullamento della decisione della Commissione contenuta nella nota di addebito n. 97009405 F, emessa nel dicembre 1997, come modificata dalla nota di addebito emessa il 15 luglio 1998 (in prosieguo: la «decisione contestata»). Pertanto il Tribunale dichiara d'ufficio, ai sensi dell'art. 113 del regolamento di procedura, che non vi è più luogo a provvedere nella causa T-151/98.

Nel merito

39 Preliminarmente si deve determinare la portata della presente controversia. A tale scopo, nel corso dell'udienza le parti hanno confermato che la somma indicata nella nota di addebito che costituisce la decisione contestata corrisponde alla differenza tra l'importo delle spese dichiarate dal ricorrente e l'importo approvato dalla Commissione a titolo di cofinanziamento. Tale differenza risulta, da un lato, dal rifiuto della Commissione di riconoscere certe spese e, dall'altro, dall'imputazione alla voce «coordinamento e animazione», da parte della Commissione, delle spese dichiarate dal CCRE sotto la voce «progetti».

40 Le spese dichiarate non ammissibili a un cofinanziamento sono le seguenti:

Spese	Importo (in ECU)
Stati generali di Strasburgo	
— Rubrica A: Conferenze di lancio e di promozione	101 598
— Rubrica C2: Istruzione dei fascicoli/Promozione	53 300
— Rubrica E: Partecipazione alle azioni di formazione	256 882
Totale dedotto Stati generali CCRE	411 780
C1 — Segretariato permanente, Strasburgo (spese di funzionamento)	56 565
C2 — Istruzione dei fascicoli/Promozione (spese per attrezzature)	18 471
D — Coordinamento progetti di cooperazione (spese di trasferta/riunioni)	19 520
E — Gestione decentralizzata della cooperazione (perizia finanziaria, giuridica e tecnica	432 000
E — Gestione decentralizzata della cooperazione (coordinatori 12 punti comunitari)	85 204
Totale	1 023 540

41 Le spese trasferite da una voce all'altra sono le seguenti:

Spese	Cofinanziamento previsto dal ricorrente (in ECU)	Cofinaziamento applicato dalla Commissione (in ECU)
Giornate di cooperazione Est-Ovest	69 016	36 394

42 La ricorrente fa valere, in sostanza, tre motivi di annullamento: il primo, dedotto in via principale, attiene alla violazione dell'obbligo di motivazione. Il secondo e il terzo motivo, fatti valere in via subordinata, si articolano in argomenti relativi, l'uno, alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e del

principio della certezza del diritto e, l'altro, alla violazione del principio di proporzionalità e del principio di uguaglianza.

Sul motivo principale, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione

Argomenti delle parti

43 Il ricorrente sostiene che la decisione contestata non gli consente di comprendere le ragioni per cui i numerosi documenti contabili forniti alla Commissione in seguito alla riunione 24 settembre 1997 non siano sufficienti a provare la veridicità delle spese sostenute e la loro imputazione al programma ECOS. Inoltre la Commissione non avrebbe mai risposto agli argomenti del ricorrente esposti nelle lettere che le sono state inviate a seguito della menzionata riunione. Tale situazione costituirebbe una violazione dell'obbligo di motivazione degli atti della Commissione, previsto dall'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), soprattutto nel caso in cui una decisione riguarda la riduzione dell'importo di un contributo finanziario, dato che essa determina conseguenze gravi per il beneficiario del contributo (sentenze del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal/Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 52, e 15 ottobre 1997, causa T-331/94, IPK-München/Commissione, Racc. pag. II-1665, punto 51).

44 La Commissione osserva che la nota di addebito contestata era la conclusione di un lungo dialogo stabilito tra le parti, durante il quale esse si erano scambiate diverse lettere e si erano incontrate nelle riunioni del 24 settembre 1997 e 5 marzo 1998. Poiché la nota di addebito è semplicemente un modulo standard, essa non conterrebbe una motivazione dettagliata; tale motivazione si troverebbe nella lettera inviata al ricorrente il 15 giugno 1998 dai servizi della Commissione. La Commissione invoca, a tale proposito, la giurisprudenza della Corte secondo la quale non si può pretendere una motivazione specifica riguardo a tutti i particolari che possono essere contenuti nell'atto contestato qualora questi rientrino nell'ambito del sistema d'insieme (sentenze della Corte 1° dicembre

1965, causa 16/65, Schwarze, Racc. pag. 909, in particolare pagg. 923 e 924, e 23 febbraio 1978, causa 92/77, An Bord Bainne, Racc. pag. 497, in particolare pag. 515).

45 La Commissione avrebbe inoltre accettato di incontrare i rappresentanti del CCRE il 24 settembre 1997 ed avrebbe loro spiegato a lungo il suo punto di vista. L'argomento del CCRE sarebbe pertanto privo di fondamento.

Giudizio del Tribunale

46 Come emerge da una giurisprudenza costante, l'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo scopo di consentire al giudice comunitario di esercitare il suo controllo sulla legittimità della decisione e di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per giudicare se la decisione sia fondata oppure sia eventualmente inficiata da un vizio che consenta di contestarne la validità. La portata di quest'obbligo dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale è stato adottato (sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-47, punto 32, e giurisprudenza citata).

47 Ne deriva che, in via di principio, la motivazione deve essere comunicata all'interessato contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio e che la mancanza di motivazione non può essere sanata dal fatto che l'interessato venga a conoscenza dei motivi della decisione nel corso del procedimento innanzi al Tribunale (sentenza della Corte 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, Racc. pag. 2861, punto 22).

48 Occorre ricordare che, con riferimento alla motivazione di una decisione di ridurre l'importo di un contributo del Fondo sociale europeo inizialmente concesso, è stato dichiarato che, tenuto conto in particolare del fatto che una

decisione del genere determina conseguenze gravi per il destinatario del contributo, essa deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente approvato (sentenza Branco/Commissione, citata, punto 33).

49 I requisiti di motivazione formulati dalla giurisprudenza riguardo a una decisione che riduce contributi finanziari in tema di Fondo sociale europeo devono parimenti valere per una decisione analoga nell'ambito del FESR. Si deve pertanto esaminare se, nella fattispecie, la decisione contestata soddisfi i requisiti posti dall'art. 190 del Trattato, come interpretato dal giudice comunitario.

50 Si deve rilevare che la modifica apportata dalla nota di addebito 15 luglio 1998 non ha aggiunto nulla alle censure che erano state rivolte al ricorrente al momento dell'emissione della prima nota di addebito. Pertanto, tenuto conto del fatto che la decisione si limita a ordinare un rimborso, la sufficienza della motivazione deve essere analizzata alla luce dei contatti stabiliti tra le parti fino a quella data. Dall'esame del fascicolo emerge che la riduzione del contributo finanziario è stata oggetto di diverse lettere inviate al ricorrente e di una riunione tra le parti, secondo la seguente successione cronologica:

— lettera della Commissione 30 luglio 1997, nella quale quest'ultima informa il ricorrente che, effettuato un controllo sul posto, alcune spese non documentate non potevano essere approvate per il cofinanziamento;

— riunione del 24 settembre 1997, durante la quale, come risulta dalla lettera del ricorrente 2 ottobre 1997, la Commissione ha identificato le spese considerate non ammissibili e ha formulato critiche sulle stesse;

— lettera 1° ottobre 1997 del direttore della DG XVI, che stabilisce, per la prima e la seconda concessione, voce per voce, le spese non ammissibili;

— lettera 24 ottobre 1997 del direttore generale della DG XVI, che contiene una tabella incompleta e scarsamente dettagliata nella quale la Commissione si limita ad indicare le somme ancora dovute dal CCRE per ogni iscrizione alla voce «progetti»;

— lettera 15 giugno 1998, che conferma il rifiuto dei documenti giustificativi prodotti dal ricorrente.

51 Il difetto di motivazione invocato dal ricorrente si fonda, in primo luogo, sulla mancanza di spiegazioni, da parte della Commissione, del rifiuto dei documenti giustificativi riguardanti le spese inserite nelle rubriche C1, C2, D ed E (nelle sue due sottorubriche; v. precedente punto 40), che il ricorrente ha inviato in seguito alla riunione del 24 ottobre 1997, in secondo luogo, sulla mancanza di spiegazioni riguardo allo storno da una a un'altra voce di bilancio delle spese relative alle giornate Est-Ovest, che ha operato di fatto una riduzione del contributo finanziario preventivato e, in ultimo luogo, sull'insufficienza di motivazione del rifiuto della Commissione di considerare ammissibili, alla voce «coordinamento e animazione», le spese riguardanti gli Stati generali di Strasburgo.

52 In primo luogo, per quanto riguarda le rubriche C1, C2, ed E (nelle sue due sottorubriche), dal fascicolo risulta che nessuno dei documenti scambiati tra le

parti, dopo la lettera del ricorrente 2 ottobre 1997, fornisce spiegazioni sufficienti per consentire al ricorrente di comprendere le ragioni per le quali la Commissione si è rifiutata di attribuire valore probatorio ai documenti inviati dal ricorrente dopo la riunione del 24 settembre 1997 per superare le censure mosse dalla Commissione a proposito di certe spese. Inoltre nessuno di questi documenti consente al Tribunale di esercitare il suo controllo sulla legittimità di tale rifiuto.

53 A questo proposito, la convenuta non può sostenere che la sua lettera 15 giugno 1998 contenga una motivazione sufficiente della decisione. In questa lettera la Commissione si è limitata a ripetere le ragioni che erano state invocate nella prima corrispondenza scambiata tra le parti, e precisamente nella lettera 30 luglio 1997. La lettera 15 giugno 1998 non contiene alcun chiarimento sulle ragioni per le quali la Commissione ha considerato che né le spiegazioni né i documenti contabili prodotti dal CCRE, dopo la missione di controllo e la riunione del 24 settembre 1997, consentissero di confermare l'esigibilità di tali spese e la loro imputazione al programma ECOS.

54 In secondo luogo, per quanto riguarda lo storno, da parte della Commissione, delle spese relative alle giornate di cooperazione Est-Ovest dalla voce di bilancio riguardante i «progetti» a quella riguardante le operazioni di «coordinamento e animazione», che ha provocato in tal modo una riduzione del contributo finanziario di ECU 32 622, dalla nota inviata dalla Commissione al ricorrente il 30 dicembre 1993 emerge che la convenuta aveva dato indicazioni precise in base alle quali queste spese dovevano essere poste a carico dei fondi disponibili alla voce di bilancio «progetti». Sebbene il ricorrente, nella lettera 2 ottobre 1997, avesse attirato l'attenzione della Commissione sul fatto che il previsto trasferimento comportava una modificazione del bilancio complessivo del contratto e una riduzione del contributo finanziario apportato dalla Commissione, si deve constatare che questa, fino all'adozione della decisione contestata, non ha fornito alcun elemento che consentisse al ricorrente di comprendere le ragioni per le quali essa aveva nel frattempo cambiato idea, e che consenta al Tribunale di valutare la fondatezza di tale trasferimento.

55 In ultimo luogo, per quanto attiene alle spese relative agli Stati generali di Strasburgo, dalla lettera inviata dal ricorrente il 2 ottobre 1997 risulta che a tale

data esso conosceva già le ragioni per le quali la Commissione considerava non ammissibili certe spese relative all'organizzazione di tali Stati generali. Infatti la Commissione ha sempre sostenuto che queste spese superavano i massimali autorizzati sia nell'ambito dell'approvazione del programma ECOS sia in quello individuato dall'approvazione specifica ottenuta per lo svolgimento di tali Stati generali.

56 Da quanto precede discende che la decisione contestata deve essere annullata per difetto di motivazione per quanto riguarda tutte le spese la cui non ammissibilità è stata giustificata con il rifiuto di attribuire valore probatorio ai documenti contabili, nonché per quanto riguarda la riduzione del contributo dovuto al trasferimento da una all'altra voce di bilancio delle spese relative alle giornate di cooperazione Est-Ovest.

57 Questa conclusione comprende tutte le spese coperte dalla decisione impugnata, ad eccezione di quelle relative agli Stati generali di Strasburgo, in relazione alle quali il motivo fondato sul difetto di motivazione del rifiuto di cofinanziamento è respinto.

58 Pertanto gli altri motivi di annullamento invocati dal ricorrente vanno esaminati soltanto nei limiti in cui riguardano il rifiuto di cofinanziamento delle spese attinenti agli Stati generali di Strasburgo. Il Tribunale analizzerà dunque il motivo fondato sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto, che è l'unico invocato a tale proposito.

Sul motivo subordinato, fondato sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto.

Argomenti delle parti

59 Innanzi tutto il ricorrente sostiene che le spese sostenute nel corso degli Stati generali di Strasburgo sono state poste in essere nelle condizioni stabilite nella prima decisione di concessione e, in particolare, secondo i termini del paragrafo 7 delle condizioni generali allegate a tale decisione, che prevede che il CCRE è responsabile dell'attuazione del progetto ECOS e fa sì che l'azione sia oggetto di una pubblicità adeguata.

60 Sostiene che, indipendentemente dall'attribuzione di un contributo di ECU 100 000 alla città di Strasburgo, i costi sostenuti dal CCRE per contribuire al finanziamento degli Stati generali di Strasburgo erano ammissibili a titolo di costi di gestione nell'ambito del programma ECOS.

61 Ammesso che, con la lettera 7 ottobre 1997, la Commissione avesse voluto limitare a un importo massimo di cofinanziamento di ECU 100 000 le spese sostenute dal CCRE per attività a margine dell'organizzazione degli Stati generali, tale riduzione di bilancio sarebbe stata tardiva e pregiudizievole per il ricorrente. La Commissione, infatti, non poteva limitare tale importo di cofinanziamento senza avvertire con congruo anticipo il CCRE. Ora, mentre la Commissione ha inviato una lettera relativa al cofinanziamento di tale evento alla città di Strasburgo già il 23 giugno 1993, soltanto il 7 ottobre 1993, qualche giorno prima di tale manifestazione e quando gli impegni di spesa erano già stati ampiamente assunti, essa avrebbe informato il segretario generale del CCRE del limite imposto a tale spesa.

62 Per di più, alcuni alti funzionari della DG XVI sarebbero stati al corrente dell'evento. Del resto, il direttore generale della DG XVI sarebbe intervenuto come relatore. In una lettera del 19 luglio 1993 la Commissione avrebbe inoltre comunicato che il competente membro della Commissione, il signor Millan, era lieto che la Comunità potesse partecipare al finanziamento di tale evento. Peraltro questa lettera lascerebbe chiaramente intendere che le spese in oggetto potevano essere ammissibili ai fini del finanziamento comunitario.

63 Inoltre, le spese relative agli Stati generali sarebbero state approvate dal funzionario incaricato della gestione del programma ECOS alla DG XVI, in un fax del 19 aprile 1996, nel quale avrebbe espresso la propria soddisfazione riguardo alla relazione finale della prima concessione e avrebbe comunicato al ricorrente che la relazione era stata giudicata soddisfacente sia a livello operativo sia a livello finanziario. Fondandosi sulla sentenza del Tribunale 18 maggio 1994, causa T-37/92, BEUC e NCC/Commissione, (Racc. pag. II-285), il ricorrente sostiene che tale risposta era sufficientemente chiara e precisa per fargli nutrire fondate speranze sul fatto che l'esecuzione finanziaria del progetto non sarebbe stata successivamente contestata.

64 Alla luce di questi sviluppi, il ricorrente sarebbe stato legittimato a credere che il finanziamento di tali spese non sarebbe stato rimesso in discussione. Negandolo, la Commissione avrebbe tenuto un comportamento contrario al legittimo affidamento riposto dal ricorrente sul cofinanziamento delle spese in oggetto. Una condotta di tal genere costituirebbe inoltre una violazione dei termini delle condizioni di concessione e del principio della certezza del diritto.

65 La Commissione contesta gli argomenti del ricorrente e sostiene che, poiché tali spese non erano state previste nel bilancio iniziale, potevano essere ammissibili solo qualora autorizzate. Tale autorizzazione è stata concessa con le lettere 23 giugno e 7 ottobre 1993, le quali hanno tuttavia limitato tale cofinanziamento all'importo di ECU 100 000. Ora, se la Commissione ha approvato ECU 200 000 di spese ammissibili a un cofinanziamento, dichiarate alla voce «progetti» nella relazione finale del CCRE, non poteva approvarne altre, perché queste ultime non erano coperte da autorizzazione.

Giudizio del Tribunale

66 Preliminarmente, si deve osservare che il ricorrente ha dichiarato, nella sua relazione finale, quattro tipi di spese legate allo svolgimento degli Stati generali di Strasburgo:

a) ECU 200 000 alla voce «progetti», che la Commissione ha considerato ammissibili a un cofinanziamento nella misura di ECU 100 000 in applicazione dell'impegno che aveva assunto nelle lettere 23 giugno e 7 ottobre 1993;

b) le restanti spese sono state dichiarate alla voce «coordinamento e animazione» (gestione):

— ECU 101 598 nella rubrica A «Conferenze di lancio e di promozione» per la partecipazione dei membri degli organi rappresentativi locali al seminario n. 2 sulla cooperazione interregionale Est-Ovest e sul programma ECOS;

— ECU 53 300 nella rubrica C2 «Istruzione dei fascicoli/Promozione» (sottorubrica «Azioni di informazione/Pubblicazioni»), per la creazione di uno stand di informazione destinato ai membri degli organi rappresentativi locali;

— ECU 256 882 nella rubrica E «Gestione decentralizzata della cooperazione» (sottorubrica «Partecipazione alle azioni di promozione»), per il finanziamento delle trasferte dei partecipanti agli Stati generali del CCRE.

67 Le spese dichiarate alla voce «coordinamento e animazione» [v. precedente punto 66, sub b)] sono state considerate non ammissibili dalla Commissione perché non sarebbero state previste nel bilancio iniziale e supererebbero il limite imposto nelle lettere 23 giugno e 7 ottobre 1993, con le quali la Commissione ha autorizzato, in via eccezionale, un cofinanziamento di ECU 100 000.

68 Si deve rilevare, anzitutto, che la concessione di un contributo finanziario è subordinata al rispetto non solo delle condizioni enunciate dalla Commissione nella decisione di concessione del contributo, ma anche dei termini della domanda di finanziamento oggetto di tale decisione (sentenza del Tribunale 14 luglio 1997, causa T-81/95, Interhotel/Commissione, Racc. pag. II-1265, punto 42).

69 Del resto occorre ricordare che, per quanto riguarda il richiamo, in questo contesto, al principio del legittimo affidamento, la Commissione può legittimamente respingere la domanda del pagamento del saldo se in essa viene chiesta l'approvazione di costi che non erano stati previsti nella domanda di contributi, senza che ciò comporti una lesione di tale principio (sentenza Interhotel/Commissione, citata, punto 46).

70 Parimenti, per quanto attiene al principio della certezza del diritto, anche se, secondo una giurisprudenza costante, gli imperativi di certezza e prevedibilità della normativa comunitaria s'impongono con particolare rigore ove si tratti di una disciplina da cui possono derivare conseguenze finanziarie (sentenza della Corte 27 marzo 1990, causa C-10/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1229),

questo principio non può essere utilmente invocato quando la normativa in vigore prevede chiaramente la possibilità della ripetizione del contributo finanziario nei casi in cui le condizioni alle quali la sovvenzione era subordinata non siano state rispettate (sentenza Interhotel/Commissione, citata, punto 61).

71 Nella fattispecie, al momento della domanda del contributo finanziario, il ricorrente ha presentato alla Commissione un programma di lavoro accompagnato da un progetto di bilancio. Quest'ultimo è stato approvato dalla Commissione che l'ha subordinato a condizioni generali e speciali. Il paragrafo 8 delle condizioni generali dispone che «[...] il mancato rispetto di una delle condizioni menzionate in precedenza [...] autorizza la Commissione a ridurre o ad annullare il contributo concesso con la presente decisione; in questo caso la Commissione può chiedere la restituzione totale o parziale dell'aiuto già versato al beneficiario della decisione [...]».

72 Dal fascicolo risulta che la somma di ECU 53 300 dichiarata alla voce «Azioni di informazione/Pubblicazioni» e considerata non ammissibile dalla Commissione è stata oggetto di una previsione nel bilancio iniziale. Il ricorrente infatti aveva previsto di spendere ECU 128 700 (ECU 42 900 × 3) in azioni di informazione e di promozione, alle quali appartiene la spesa investita nello stand di promozione e di informazione sul programma ECOS durante gli Stati generali di Strasburgo. Pertanto la Commissione non può, avendo approvato il bilancio iniziale, ridurre il contributo finanziario relativo a questo importo senza violare il principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

73 Per contro, riguardo alle altre spese relative agli Stati generali di Strasburgo, e precisamente a quelle di ECU 101 598 (conferenze di lancio e promozione) e di ECU 256 882 (partecipazione alle azioni di formazione), si deve constatare che non hanno costituito oggetto di una previsione di bilancio.

74 Per quanto riguarda la rubrica A (ECU 101 598), somma dichiarata alla voce «Spese di conferenze di lancio», il bilancio prevedeva soltanto ECU 120 000 per le conferenze di lancio da realizzarsi a Strasburgo nel marzo 1992 e a Praga nell'ottobre 1992. Di conseguenza, non è stata prevista alcuna linea di bilancio per la conferenza di lancio di Strasburgo dell'ottobre 1993. Inoltre, nel programma di lavoro presentato dal CCRE alla Commissione, sono previste espressamente soltanto queste due conferenze di lancio per il programma ECOS.

75 Per quel che riguarda la rubrica E (ECU 256 882, somma dichiarata a titolo di partecipazione alle azioni di promozione), il Tribunale constata che nessuna linea di bilancio è stata prevista al riguardo.

76 Pertanto, le spese di cui alle rubriche A ed E relative agli Stati generali di Strasburgo non si ricollegano al progetto quale inizialmente approvato. Occorre dunque esaminare se tali spese possano essere ammissibili in virtù dell'autorizzazione espressa della Commissione contenuta nelle lettere 23 giugno e 7 ottobre 1993.

77 Occorre rilevare che l'importo espressamente autorizzato dalla Commissione in tali lettere, dichiarato dal ricorrente a titolo di progetto e approvato dalla Commissione, è stato integralmente utilizzato dalla città di Strasburgo per l'organizzazione del seminario n. 2 sulla cooperazione interregionale Est-Ovest. Pertanto nessun'altra spesa può beneficiare di tale autorizzazione.

78 Gli argomenti prospettati dal ricorrente per dimostrare che la condotta della Commissione nei suoi riguardi ha potuto fargli nutrire legittime aspettative riguardo a un cofinanziamento delle spese di cui alle rubriche A ed E relative agli Stati generali di Strasburgo, o che la Commissione ha violato il principio della

certezza del diritto poiché non ha considerato ammissibili tali spese, non possono essere accettati. Infatti, per quanto riguarda l'argomento volto a dimostrare che tale finanziamento sarebbe stato concesso alla città di Strasburgo e che il CCRE avrebbe appreso della sua esistenza e del suo massimale soltanto pochi giorni prima dell'evento, il Tribunale ritiene che il ricorrente, in quanto beneficiario del finanziamento comunitario per la realizzazione del programma ECOS e in quanto responsabile della gestione finanziaria complessiva della rete, non può legittimamente sostenere di aver ignorato i passi intrapresi dalla città di Strasburgo, che provvedeva, del resto, al segretariato permanente delle rete ECOS in vista dell'organizzazione della propria assemblea generale.

79 Quanto all'argomento tratto dal testo del fax 19 aprile 1996, da tale documento emerge chiaramente, da un lato, che l'assenso della Commissione ivi menzionato riguardava unicamente l'esecuzione operativa del progetto e, dall'altro, che tale assenso verteva soltanto sulla prima concessione. Infatti il ricorrente ha ricevuto il fax in oggetto il 19 aprile 1996 e ha depositato la relazione finanziaria congiunta relativa a entrambe le concessioni soltanto il 7 novembre 1996. Inoltre il ricorrente, che gestisce diversi altri progetti finanziati dalla Commissione, era in grado di sapere che l'approvazione di ogni progetto cofinanziato da tale istituzione dipende da un controllo sostanziale effettuato dalla DG XVI e da un controllo formale attuato dai servizi finanziari della DG XVI e della Direzione generale «Controllo finanziario» (DG XX).

80 Inoltre, sebbene il ricorrente invochi, con riguardo al fax menzionato, la fondata aspettativa che la Commissione non avrebbe proceduto, in seguito, a ridurre il contributo finanziario, è sufficiente osservare che la presa di posizione della Commissione esposta in tale fax non equivale a una decisione chiara e definitiva di approvazione della relazione finanziaria presentata dal ricorrente e non può dunque generare una simile aspettativa.

81 Per quanto riguarda gli argomenti del ricorrente fondati sull'appoggio dato dalla DG XVI, la Commissione, nella lettera 19 luglio 1993, si è limitata a declinare l'invito rivolto al signor Millan e al suo capogabinetto a partecipare agli Stati

generali di Strasburgo e ha comunicato che il Commissario era lieto della partecipazione della Commissione al finanziamento di tale evento. Nemmeno questa dichiarazione poteva generare la fondata aspettativa, nel ricorrente, che tutte le spese sostenute in occasione di tale evento sarebbero state ammissibili al finanziamento comunitario.

82 Ne consegue che, riguardo alle due spese di cui alle rubriche A ed E relative agli Stati generali di Strasburgo, la Commissione si è limitata a dedurre dal conteggio finale dei costi presentati dal ricorrente nella sua relazione finale quelli che non erano stati previsti né autorizzati successivamente. Pertanto i principi di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto non sono stati violati dal rifiuto di ammettere tali spese al cofinanziamento.

83 Da quanto precede discende che tale motivo è accolto parzialmente riguardo alla spesa di cui alla rubrica C2, relativa alla creazione di uno stand di informazione sul programma ECOS, per un importo pari a ECU 53 300, ed è rigettato per il resto.

84 Di conseguenza, il ricorso è fondato riguardo alla decisione della Commissione recante diniego del cofinanziamento di tutte le spese dichiarate non ammissibili, ad eccezione di quelle di cui alle rubriche A ed E, connesse agli Stati generali di Strasburgo, pari rispettivamente a ECU 101 598 e ECU 256 882.

Sulle spese

Nella causa T-46/98

85 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

86 Nel caso di specie, la domanda di annullamento del ricorrente, che ha chiesto la condanna della Commissione alle spese del procedimento, è stata parzialmente accolta. Il Tribunale ritiene che, sebbene il ricorrente sia rimasto parzialmente soccombente, occorre nondimeno tener conto, ai fini della decisione sulle spese, anche del comportamento della Commissione, che ha atteso la proposizione del ricorso per riconoscere parzialmente le ragioni del ricorrente e quindi per modificare la sua posizione.

87 Pertanto, occorre inoltre applicare l'art. 87, n. 3, secondo comma, del regolamento di procedura, secondo il quale il Tribunale può condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato con il proprio comportamento (v., mutatis mutandis, la sentenza Interhotel/Commissione, citata, punto 82, e la giurisprudenza menzionata).

88 Conseguentemente, la Commissione va condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, tutte le spese sostenute dal ricorrente nella presente causa.

Nella causa T-151/98

89 In caso di non luogo a provvedere, l'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura dispone che il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.

90 Il Tribunale ritiene che la Commissione, con il suo comportamento, abbia favorito la proposizione del ricorso in oggetto invocando il non luogo a provvedere nella causa T-46/98 e obbligando in questo modo il ricorrente a proporre un nuovo ricorso contro la decisione rettificata, in spregio ad una giurisprudenza ormai consolidata al riguardo.

91 Poiché la proposizione di questo ricorso è stata giustificata dall'atteggiamento della convenuta, si deve statuire che quest'ultima sopporterà, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dal ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione contenuta nella nota di addebito n. 97009405 F relativa al progetto European city cooperation system n.**

91/00/29/003, emessa nel dicembre 1997 e modificata il 15 luglio 1998, è annullata nella parte che riguarda il rifiuto di cofinanziamento delle spese dichiarate non ammissibili dalla Commissione, ad eccezione di quelle relative agli Stati generali di Strasburgo per gli importi di ECU 101 598 e 256 882.

2) **Per il resto, il ricorso nella causa T-46/98 è respinto.**

3) **Non vi è luogo a provvedere sul ricorso nella causa T-151/98.**

4) **La Commissione sopporterà tutte le spese.**

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 febbraio 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

V. Tiili