SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
7 novembre 1997 *

Nella causa T-84/96,

Cipeke — Comércio e Industria de Papel, L.da, società di diritto portoghese, con sede in Lisbona, rappresentata dall'avv. Miguel Ferrão Castelo Branco, successivamente dall'avv. João Caniço Gomes, del foro di Lisbona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. François Brouxel, 6, rue Zithe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria Teresa Figueira e dal signor Knut Simonsson, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 12 dicembre 1995, PT-C(95)543, relativa alla riduzione di un contributo finanziario,

* Lingua processuale: il portoghese.

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C. P. Briët e A. Potocki, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 26 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo della controversia

1 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 38), il Fondo partecipa al finanziamento di azioni di formazione e d'orientamento professionali.

2 L'approvazione da parte della Commissione di una domanda di finanziamento comporta, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, concernente l'applicazione della decisione 83/516/CEE del Consi-

glio relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU L 289, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), il versamento, alla data prevista per l'inizio dell'azione di formazione, di un anticipo pari al 50% del contributo.

3 Ai sensi del successivo n. 4, le domande di pagamento del saldo contengono una relazione particolareggiata sul contenuto, sui risultati e sugli aspetti finanziari dell'azione di cui trattasi. Lo Stato membro certifica l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento.

4 A termini dell'art. 6, n. 1, del regolamento, qualora il contributo del Fondo sociale europeo (in prosieguo: il «Fondo») non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo stesso, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare proprie osservazioni.

5 Infine, l'art. 7, n. 1, del regolamento consente alla Commissione di procedere a verifiche in loco, salvi restando i controlli effettuati dagli Stati membri.

I fatti all'origine della controversia

6 La Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, L.^{da}, operante nel settore del commercio e dell'industria della carta nonché delle arti grafiche, concludeva, unitamente ad un gruppo di imprese del settore, con un promotore, la Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (in prosieguo: la «Partex»), un contratto avente ad oggetto l'organizzazione di un'azione di formazione comune nel corso dell'esercizio 1987.

7 Il Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dipartimento per gli affari del Fondo, in prosieguo: il «DAFSE»), con sede in Lisbona, presentava, per conto del gruppo di imprese di cui trattasi, domanda di contributo al Fondo, registrata presso la Commissione in data 20 ottobre 1986.

8 Con decisione 30 aprile 1987, la Commissione approvava il progetto di formazione e concedeva alla Partex, a nome dei soggetti interessati, un contributo in ragione dell'importo complessivo di 300 665 191 ESC, di cui 71 309 280 ESC a favore della Cipeke.

9 L'azione posta in essere dalla ricorrente è consistita in due corsi retribuiti di formazione professionale effettuati nel settore delle arti grafiche e destinati rispettivamente ai responsabili dell'elaborazione grafica dei preventivi ed ai tecnici della fotomeccanica.

10 Con contratti di prestazione di servizi conclusi rispettivamente il 31 dicembre 1986, il 24 ed il 30 aprile 1987, la Cipeke subappaltava l'azione di formazione alle imprese Partex, Cetase e Quadriforma, ove la Cipeke si riservava unicamente un ruolo di sorveglianza in ordine alle decisioni adottate da tali imprese. Nell'azione di formazione della Cipeke venivano coinvolte anche due altre società, la Gráfica Monumental e la Parageste.

11 Al termine dell'azione di formazione, la ricorrente presentava al DAFSE un rapporto informativo riguardante gli aspetti qualitativi e quantitativi, nonché la domanda di pagamento del saldo. La Commissione, dopo aver rilevato, con lettera 10 gennaio 1990, la sussistenza di talune spese che non potevano essere oggetto di finanziamento, procedeva, con decisione 2 marzo 1990, alla riduzione dell'importo del contributo inizialmente concesso.

12 Adita dalla ricorrente, la Corte annullava tale decisione per insufficiente motivazione (sentenza 4 giugno 1992, Cipeke/Commissione, causa C-189/90, Racc. pag. I-3573, punti 21-23), dopo aver rilevato che, anche se la ricorrente aveva effettivamente potuto prendere conoscenza dell'ammontare totale della riduzione, essa ignorava l'elenco esatto delle voci o rubriche in questione, la ripartizione per voci della riduzione e il modo di calcolo della riduzione medesima.

13 In esecuzione di tale sentenza, la Commissione avviava un procedimento diretto all'emanazione di una nuova decisione nei confronti della ricorrente. A tal fine veniva effettuata presso l'interessata, il 7 luglio 1993, una missione di verifica comunitaria.

14 Con lettera 24 marzo 1994, n. 6045 (in prosieguo: la «lettera n. 6045»), la Commissione informava il DAFSE che dal riesame della domanda di pagamento del saldo della Cipeke era risultato che una parte del contributo del Fondo non era stata utilizzata conformemente alle condizioni fissate nella decisione di approvazione.

15 In tale lettera la Commissione rilevava sostanzialmente che la Cipeke aveva subappaltato le azioni di formazione a vari soggetti, che avevano quindi fatturato taluni servizi. Secondo la Commissione, nel corso della missione di verifica era stato accertato, sulla base delle informazioni rilasciate dal principale responsabile del promotore, che il ruolo di intermediario da questi svolto era stato del tutto inutile e che ne era derivato un ingiustificato aumento delle spese dichiarate.

16 L'istituzione riteneva che il totale delle spese della ricorrente che non potevano essere oggetto di finanziamento ammontassero a 19 725 390 ESC e che la somma di 4 267 218 ESC dovesse essere rimborsata alla Commissione.

17 L'istituzione chiedeva al DAFSE di presentare osservazioni, a termini dell'art. 6, n. 1, del regolamento. A tal fine, con lettera 11 aprile 1994, il DAFSE invitava la ricorrente a pronunciarsi in merito al progetto di riduzione, trasmettendone inoltre copia alla Partex, intestataria della pratica.

18 Con lettera 21 aprile 1994 la Partex chiedeva che l'emananda decisione confermasse il riconoscimento delle somme da essa fatturate. Dal canto suo la ricorrente, con lettera del 26 aprile 1994 indirizzata al DAFSE, insisteva in toto sulla propria domanda di rimborso del saldo finale del progetto.

19 Con lettera 13 maggio 1994 il DAFSE presentava osservazioni in merito al progetto di decisione.

20 Con decisione 12 dicembre 1995, PT-C(95)543, la Commissione procedeva alla riduzione effettiva del contributo finanziario del Fondo ed ordinava il rimborso dell'importo di 4 267 218 ESC.

21 Il DAFSE informava la ricorrente di tale decisione con lettera 21 marzo 1996, pervenuta alla ricorrente medesima il 23 marzo successivo, chiedendole di rimborsare al Fondo il detto importo.

Procedimento

22 Ciò premesso, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 29 maggio 1996, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento della decisione di riduzione.

23 Con separato atto, depositato nella cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha proposto, ai sensi dell'art. 185 del Trattato CE, domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata. Con ordinanza 8 ottobre 1996 (causa T-84/96 R, Racc. pag. II-1315), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda riservando la decisione sulle spese.

24 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere preliminarmente ad istruttoria.

25 All'udienza svoltasi il 26 settembre 1997, le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale.

Conclusioni delle parti

26 La ricorrente conclude chiedendo l'annullamento dell'atto contestato, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano.

27 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

1) dichiarare infondata, in quanto non provata, la domanda della ricorrente e respingerla;

2) condannare la ricorrente alle spese.

Sull'oggetto della controversia

28 Si deve rilevare che nelle conclusioni del ricorso si afferma quanto segue:

«Ciò premesso, l'atto contestato ha violato forme sostanziali (art. 190 del Trattato CE), con sua conseguente nullità, qui dedotta e dichiaranda, con la conseguenza che l'atto medesimo non potrà produrre alcun effetto (art. 173 del Trattato CE)».

29 Talune censure contenute nella domanda possono essere tuttavia considerate come dirette a contestare, in realtà, la fondatezza della decisione impugnata. La ricorrente deduce infatti nel ricorso che le conclusioni della Commissione sarebbero destituite di fondamento (punto 38), basate su calcoli ipotetici (punto 40) e, ancora, che i calcoli della Commissione relativi al diniego di finanziamento di talune spese non sarebbero stati effettuati in modo ragionevole (punto 41) e, infine, che gli importi esclusi dal finanziamento sarebbero stati previsti nel progetto iniziale (punto 45).

30 Tali censure non sono tuttavia sufficientemente articolate per poter rispondere ai requisiti fissati dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, a termini del quale il ricorso deve sempre contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Si deve rilevare, in proposito, che la ricorrente non espone alcun motivo espressamente riguardante la fondatezza della decisione.

31 Secondo consolidata giurisprudenza, infatti, la presentazione di un motivo dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di esercitare il suo controllo giurisdizionale. Al fine di garantire la certezza del diritto ed una corretta amministrazione della giustizia, è quindi necessario che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali il motivo è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (ordinanza del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20).

32 L'imprecisione dell'esposizione delle censure nel ricorso della ricorrente ha indotto la Commissione a ritenere che il motivo di insufficienza di motivazione fosse l'unico motivo dedotto nel ricorso, con la conseguenza che nel controricorso la Commissione ha replicato solamente ad esso. Al punto 13 del detto atto difensivo è stato pertanto sostenuto che la circostanza che la ricorrente non condividesse la decisione impugnata non doveva essere confusa con la mancanza o l'insufficienza di motivazione.

33 Il Tribunale non può prendere in considerazione le osservazioni presentate dalla ricorrente nella lettera 26 aprile 1994 in ordine al progetto di decisione di riduzione, considerazioni alle quali essa rinvia al punto 42 del ricorso. Infatti, un rinvio complessivo di tal genere ad altri scritti, ancorché allegati al ricorso, non può supplire alla mancanza degli elementi essenziali dell'argomento di diritto che devono essere contenuti nel ricorso stesso (sentenze della Corte 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 28, e 31 marzo 1992, causa C-52/90, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-2187, punto 17 e ss).

34 Il contenuto del ricorso può essere certamente sostenuto ed integrato, con riguardo a punti specifici, mediante rinvio ad estratti di documenti ad esso allegati, ma non spetta al Tribunale ricercare ed individuare, negli allegati, i motivi sui quali, a suo parere, il ricorso dovrebbe essere basato, atteso che gli allegati assolvono ad una funzione meramente probatoria e strumentale (ordinanze del Tribunale 24 marzo 1993, causa T-72/92, Benzler/Commissione, Racc. pag. II-347, punto 19, e De Hoe/Commissione, citata supra al punto 22).

35 Pertanto, il Tribunale osserva che il ricorso, così redatto, non gli consente di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale sulla fondatezza della decisione impugnata e che non ha consentito alla convenuta di svolgere utilmente le proprie difese al riguardo.

36 È pur vero che la ricorrente, sia nella replica sia in occasione dell'udienza, ha parimenti contestato la fondatezza della motivazione della decisione impugnata. Tale mezzo dev'essere tuttavia ritenuto nuovo, atteso che non può essere considerato quale ampliamento di quello relativo all'insufficienza di motivazione, in base alla stessa distinzione esistente fra le due figure (v. supra, punto 32).

37 Orbene, dall'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale emerge che è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, salvo il caso in cui — che non ricorre nella specie — essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento (sentenza del Tribunale 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./CE, Racc. pag. II-1707, punto 39).

38 Alla luce delle considerazioni che precedono, il motivo inerente all'insufficienza di motivazione della decisione impugnata costituisce l'unico motivo validamente dedotto dinanzi al Tribunale.

Sulla motivazione della decisione

Argomenti delle parti

39 La ricorrente sostiene nel ricorso che le conclusioni esposte nella lettera n. 6045, che costituiscono la motivazione della decisione impugnata, sarebbero contraddittorie, ambigue, incoerenti e destituite di fondamento. Esse non indicherebbero in maniera oggettiva ed esatta le modalità di calcolo dell'importo delle spese non riconosciute. La decisione impugnata non sarebbe pertanto conforme ai requisiti fissati dalla Corte nella menzionata sentenza Cipeke/Commissione.

40 La Commissione avrebbe basato le proprie conclusioni su calcoli ipotetici dai quali, in considerazione delle spese connesse con la preparazione dei corsi, sono risultati importi molto meno elevati rispetto a quelli accertati con riguardo alla media delle spese sostenute da tutti gli altri soggetti beneficiari del contributo contestato. I calcoli della Commissione relativi al mancato riconoscimento di talune spese non sarebbero stati effettuati in modo ragionevole, come la ricorrente avrebbe già avuto occasione di sottolineare nella propria lettera 26 aprile 1994, allegata al ricorso, di cui costituirebbe parte integrante.

41 Nella replica la ricorrente aggiunge che la decisione impugnata non indicherebbe né le modalità di calcolo, né i criteri seguiti dalla Commissione per ridurre il contributo finanziario (sentenza della Corte 4 giugno 1992, causa C-181/90,

Consorgan/Commissione, Racc. pag. I-3557, punti 15-25; sentenza del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisretal e a./Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 52).

42 I motivi che giustificherebbero la riduzione dell'importo del contributo inizialmente concesso, risultanti dalle conclusioni della missione di controllo e dalle osservazioni dello Stato portoghese, sarebbero fondati su semplici ragionamenti ipotetici e su presunzioni, mentre la riduzione dell'importo del contributo avrebbe dovuto essere giustificata da ragioni acclarate in modo certo e sufficientemente chiaro.

43 La Commissione obietta sostanzialmente che la ricorrente non avrebbe provato il carattere ipotetico, inesatto e soggettivo dei calcoli che, al contrario, essa ha elaborato in modo minuzioso e serio a seguito della missione di controllo.

44 La lettera n. 6045, sulle cui conclusioni è fondata la base della decisione impugnata, come la ricorrente stessa rileva al punto 37 del ricorso, preciserebbe con sufficiente chiarezza e trasparenza i metodi di calcolo ed i criteri seguiti, come quello della ragionevolezza delle spese, che hanno indotto la Commissione a procedere alla riduzione del contributo del Fondo.

45 Con tale lettera l'interessata sarebbe stata posta a conoscenza non solo dell'importo totale della riduzione, bensì anche dell'elenco esatto delle voci che erano state oggetto di riduzione, dei singoli importi suddivisi per voci e per imprese subappaltanti, nonché delle modalità di calcolo della riduzione medesima. Le riduzioni operate sarebbero state inoltre provate con certezza e sufficiente chiarezza, quanto meno nella misura del possibile, in considerazione degli elementi che la ricorrente ha messo a disposizione della missione di controllo.

Giudizio del Tribunale

46 Si deve ricordare, in limine, che, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ed al giudice comunitario di esercitare il proprio sindacato (sentenza della Corte 15 aprile 1997, causa C-22/94, The Irish Farmers Association e a., Racc. pag. I-1809, punto 39; sentenza Lisrestal e a./Commissione, citata supra al punto 52).

47 Ne consegue che il difetto o l'insufficienza di motivazione costituisce un motivo relativo alla violazione di forme sostanziali, distinte, come tali, dal motivo attinente all'inesattezza dei motivi della decisione impugnata, il cui sindacato rientra, al contrario, nell'esame della fondatezza della decisione medesima (sentenza del Tribunale 2 ottobre 1996, causa T-356/94, Vecchi/Commissione, Racc. PI pag. II-1251, punto 82).

48 Nella specie, è sufficiente rilevare che la decisione impugnata, contenuta nella lettera n. 6045, sviluppa su varie pagine l'esposizione circostanziata dei motivi che la Commissione ha assunto, a torto o a ragione, a sostegno della riduzione di varie voci di spese ritenute non finanziabili e delle modalità di calcolo di tali riduzioni. La ricorrente è stata pertanto posta in grado di conoscere sia l'importo totale della riduzione sia le voci interessate, la distribuzione delle riduzioni delle voci e le modalità di calcolo di tali riduzioni, conformemente ai principi fissati nella menzionata sentenza Cipeke/Commissione.

49 Ne risulta dunque che la motivazione della decisione impugnata indica in modo chiaro e coerente le considerazioni, in punto di fatto e di diritto, dedotte per legittimare le riduzioni operate, indipendentemente dalla fondatezza di tali considerazioni che rientra, come detto in precedenza, non nel sindacato di sufficiente motivazione, bensì nell'esame del merito della controversia.

50 Ciò premesso, il motivo di insufficienza di motivazione della decisione impugnata dev'essere respinto perché infondato.

51 Il ricorso dev'essere conseguentemente respinto.

Sulle spese

52 A termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Atteso che la ricorrente è rimasta soccombente e che la Commissione ne ha chiesto la condanna alle spese, la ricorrente dev'essere condannata alle spese del giudizio, ivi incluse quelle inerenti al procedimento sommario.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese del giudizio, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.

Vesterdorf Briët Potocki

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 novembre 1997.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf