SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

12 ottobre 1999 *

Nella causa T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl ex Massalombarda Colombani SpA, società di diritto italiano, con sede in Massa Lombarda, con gli avv.ti Marina Averani, Andrea Pisaneschi, del foro di Siena, e Paolo de Caterini, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Paolo Ziotti e Francesco Paolo Ruggeri Laderchi, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. Massimo Moretto, del foro di Venezia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto il ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 3 ottobre 1996, C(96) 2760, che sopprime un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, accordato alla società Massalombarda Colombani SpA con decisione della Commissione 29 giugno 1990, C(90) 950/356, nonché, ove occorra, di ogni altro atto della Commissione connesso con tale decisione, segnatamente il documento di lavoro n. VI/1216/86-IT, concernente la determinazione del contributo massimo possibile del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento», nell'ambito del regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 51, pag. 1),

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

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

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo della controversia

1 Il regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 51, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 355/77»), dispone, all'art. 1, n. 3, nonché all'art. 2, che la Commissione può accordare un contributo per l'azione comune finanziando tramite il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento (in prosieguo: il «FEAOG»), progetti che si inseriscano in programmi specifici previamente elaborati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione e volti allo sviluppo o alla razionalizzazione del trattamento, della trasformazione o della commercializzazione di prodotti agricoli.

2 Il secondo 'considerando' del regolamento dispone che «le azioni previste in materia (...) tendono al conseguimento degli obiettivi definiti [al n. 1, lett. a), dell'art. 39 del Trattato CE (divenuto art. 33 CE)]». Il quarto 'considerando' dispone che «per poter beneficiare del finanziamento comunitario, i progetti devono in particolare permettere di garantire tanto il miglioramento e la razionalizzazione delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, quanto effetti positivi duraturi nel settore agricolo». Da ultimo, il settimo 'considerando' precisa che «per garantire che i beneficiari rispettino le condizioni per la concessione del contributo del [FEAOG], occorre prevedere un'efficace procedura di controllo e la possibilità di sospendere, ridurre ovvero sopprimere il contributo del [FEAOG]».

3 L'art. 6 del regolamento n. 355/77 dispone che per progetto ai sensi dell'art. 1 dello stesso si intende «qualsiasi progetto d'investimento in beni materiali, pubblico, semipubblico o privato, relativo in tutto o in parte ad attrezzature destinate in particolare: (...) alla razionalizzazione o allo sviluppo del magazzinaggio, del condizionamento, della conservazione, del trattamento o della trasformazione di prodotti agricoli (...)».

4 L'art. 19, n. 2, del medesimo regolamento così dispone:

«Per tutta la durata dell'intervento del comitato [FEAOG], l'autorità o l'organismo all'uopo designato dallo Stato membro interessato trasmette alla Commissione, a richiesta di quest'ultima, tutti gli elementi giustificativi e tutti i documenti atti ad accertare l'adempimento delle condizioni finanziarie o di altro genere prescritte per ciascun progetto. La Commissione può, all'occorrenza, effettuare un controllo sul posto.

La Commissione, previa consultazione del comitato [FEAOG] sugli aspetti finanziari, può decidere di sospendere, ridurre o sopprimere il contributo del [FEAOG] (...):

— qualora un progetto non sia eseguito come previsto,

— in caso di mancato adempimento di determinate condizioni prescritte (...)».

5 Le domande di contributo devono contenere i dati e la documentazione indicati negli allegati del regolamento (CEE) della Commissione 23 luglio 1985, n. 2515, relativo alle domande di contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, per progetti di miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca (GU L 243, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2515/85»). Tali allegati contengono moduli da compilare da parte dei richiedenti il contributo nonché note esplicative rivolte ai richiedenti medesimi.

6 Il punto 5.3 delle «Note esplicative per rubrica» dell'allegato A a tale ultimo regolamento precisa quanto segue: «(...) i progetti iniziati prima che la domanda sia pervenuta alla Commissione non possono ricevere contributi». Tali istruzioni riguardano un impegno da assumersi da parte del richiedente il contributo nei seguenti termini: «Ci impegniamo a non dare inizio ai lavori anteriormente al ricevimento della domanda di contributo da parte del FEAOG, sezione "Orientamento"».

7 Nel 1986 i competenti servizi del FEAOG elaboravano il documento di lavoro n. VI/1216/86-IT, concernente la determinazione del contributo massimo possibile del FEAOG, sezione orientamento, nell'ambito del regolamento n. 355/77 (in prosieguo: il «documento di lavoro»). Al punto B.1 vengono elencate le azioni totalmente escluse dal contributo. Sono escluse, in particolare, ai sensi del n. 5, le azioni o i lavori iniziati anteriormente alla presentazione della domanda, eccettuati:

«(...)

b) acquisto di macchine, apparecchi e materiale edilizio, compresi strutture metalliche ed elementi prefabbricati (ordinazione e fornitura), a condizione che il montaggio, l'installazione, l'incorporazione e i lavori in loco per quanto concerne il materiale edilizio non siano stati effettuati prima della presentazione della domanda di contributo;

(...)

Le azioni di cui alle lettere a) e b) sono sovvenzionabili, mentre quelle di cui alle lettere c) e d) non lo sono, ma non rendono il progetto irricevibile. Qualsiasi altra azione o lavoro iniziato prima della presentazione della domanda relativa al progetto rende quest'ultimo irricevibile».

8 Sono del pari escluse, ai sensi del punto B.1, n. 12, del documento di lavoro, «le spese di affitto di attrezzature e gli investimenti finanziati con un leasing. Ad esempio: spese di affitto di macchine Tetra Pak; progetti parzialmente o totalmente finanziati mediante leasing. Tuttavia tali investimenti possono essere sovvenzionabili qualora il contratto di affitto (...) preveda che il beneficiario diventi proprietario dell'attrezzatura affittata o dell'azione finanziata nei cinque anni successivi alla data di concessione del contributo. Tale termine è ridotto a quattro anni per i progetti finanziati a decorrere dal 1985».

9 Il 24 giugno 1988 il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 2052/88, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9; in prosieguo: il «regolamento n. 2052/88»).

10 Sulla base di tale regolamento, in data 19 dicembre 1988 il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88, per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 4253/88»). Ai sensi dell'art. 34, tale regolamento entrava in vigore in data 1° gennaio 1989.

11 Ai sensi del suo art. 15, n. 2, primo comma, «una spesa non può essere considerata sovvenzionabile con il contributo dei Fondi, se è stata sostenuta prima della data in cui la Commissione ha ricevuto la relativa richiesta». Il secondo comma della detta disposizione concedeva tuttavia alla Commissione la possibilità di derogare alla suddetta norma in taluni casi, precisando quanto segue: «Tuttavia, per il coofinanziamento dei progetti e dei regimi d'aiuto una spesa può essere considerata sovvenzionabile con il contributo dei Fondi se è stata sostenuta nei sei mesi che precedono la data in cui la Commissione ha ricevuto la relativa richiesta».

12 L'art. 24 del medesimo regolamento, intitolato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», prevedeva, al n. 2, quanto segue:

«(...) la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità e soprattutto di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione».

13Il 19 dicembre 1988 il Consiglio adottava del pari il regolamento (CEE) n. 4256/88, recante le disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, entrato in vigore anch'esso, sulla base del suo art. 12, il 1° gennaio 1989 (GU L 374, pag. 25; in prosieguo: il «regolamento n. 4256/88»).

14 Nella sua versione iniziale, l'art. 10, n. 1, del suddetto regolamento disponeva quanto segue: «Il Consiglio (...) decide entro il 31 dicembre 1989 le modalità e le condizioni del contributo del [FEAOG] alle misure di miglioramento delle condizioni di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli (...) in vista della realizzazione degli obiettivi previsti dal regolamento (...) n. 2052/88 ed in funzione delle regole stabilite dal regolamento (...) n. 4253/88». I nn. 2 e 3 del medesimo articolo precisavano che il regolamento n. 355/77 sarebbe stato abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore della decisione del Consiglio di cui al n. 1, con eccezione degli artt. da 6 a 15 e da 17 e 23, che restavano applicabili ai progetti presentati prima della data di entrata in vigore della suddetta decisione.

15 Sulla base dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 4256/88, in data 29 marzo 1990, il Consiglio emanava il regolamento (CEE) n. 866/90, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 91, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 866/90»).

16 La possibilità di deroga prevista al secondo comma dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 è stata espressamente abrogata, a far data dal 3 agosto 1993, mediante il regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, che modifica il regolamento (CEE) n. 4253/88 (GU L 193, pag. 20).

17 Il 18 dicembre 1995 il Consiglio emanava il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2988/95»).

18 L'art. 4, n. 3, del suddetto regolamento così dispone: «Gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso».

19 L'art. 5, n. 1, precisa quanto segue:

«Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

(...)

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte (...)».

Fatti

20 Il 27 ottobre 1988 la Commissione riceveva una domanda di contributo FEAOG presentata dal governo italiano ai sensi del regolamento n. 355/77. Tale domanda era stata presentata dalla Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, un gruppo di cooperative agricole che ha gestito la maggior parte del settore agroalimentare italiano fino alla sua liquidazione nel maggio 1991 per conto della Fedital SpA (in prosieguo: la «Fedital»). Il contributo richiesto era volto a sostenere un progetto di sviluppo, razionalizzazione e aggiornamento tecnologico di uno stabilimento Fedital sito nel comune di Massa Lombarda.

21 La domanda non veniva accolta ai fini dell'esercizio 1989, in quanto non giudicata prioritaria in relazione ai fondi disponibili. In conformità al disposto dell'art. 21 del regolamento n. 355/77, l'esame di essa veniva riportato al successivo esercizio di bilancio.

22 In pendenza dell'esame della domanda, il 31 dicembre 1989 la società Fedital vendeva il suo stabilimento di Massa Lombarda alla società Colombani Lusuco SpA, anch'essa controllata dalla Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. La ragione sociale della società acquirente è stata quindi modificata in «Massalombarda Colombani SpA» (in prosieguo: la «Massalombarda Colombani»). Il 18 ottobre 1994, quest'ultima società veniva venduta alla Frabi SpA (divenuta successivamente Finconserve SpA), società finanziaria del gruppo Conserve Italia Soc. Coop. arl (in prosieguo: la «Conserve Italia»), ricorrente nella presente causa. Quest'ultima è specializzata nella trasformazione, conservazione e commercializzazione di prodotti destinati all'alimentazione, quali frutta e verdura, prodotti agricoli, prodotti della pesca, carni, prodotti precotti e prodotti alimentari in generale.

23 Il 23 marzo 1990 la Commissione domandava alla Fedital di precisare la natura, il costo e le date di inizio e fine dei lavori da finanziare e di indicare se essi fossero

iniziati prima della data di ricevimento della domanda da parte della Commissione (27 ottobre 1988). Inoltre, la Commissione richiedeva il bilancio relativo all'esercizio 1988 nonché una copia dei contratti di vendita relativi alle diverse acquisizioni della società.

24 Il 17 aprile 1990 la Massalombarda Colombani rispondeva che i lavori erano iniziati il 31 ottobre 1988 e sarebbero stati ultimati entro il 30 giugno 1990, allegando alla sua risposta le copie dei contratti. Uno di questi contratti, firmato il 22 dicembre 1988, riguardava la vendita di una macchina da imballaggio di marca Tetra Pak.

25 Con decisione 29 giugno 1990 la Commissione accordava alla Massalombarda Colombani un contributo per l'importo di LIT 2 002 932 326, per un investimento complessivo di LIT 8 036 600 000 (in prosieguo: la «decisione di concessione»).

26 Con decisione 18 novembre 1991 il governo italiano accordava alla Massalombarda Colombani una sovvenzione di LIT 2 008 000 000 ad integrazione del contributo FEAOG.

27 Il 22 novembre 1991 le autorità italiane provvedevano alla verifica dello stato finale dei lavori e li approvavano, poiché essi corrispondevano essenzialmente alle condizioni dettate dalla concessione del contributo.

28 A seguito di controlli effettuati congiuntamente dalle autorità italiane e dalla Commissione nel marzo 1993 e fra il 26 e il 30 settembre 1994, quest'ultima constatava che taluni acquisti e lavori erano stati effettuati prima della data di ricevimento della domanda di contributo e che, contrariamente a quanto

risultava dalla copia di un contratto d'acquisto di una macchina Tetra Pack trasmessa alla Commissione in risposta alla domanda di informazioni del 23 marzo 1990, l'originale indicava che la macchina in oggetto era già stata installata presso lo stabilimento dell'acquirente, in esecuzione di un contratto di affitto, prima della data di ricevimento della domanda. Inoltre, numerose bolle di consegna relative a macchine acquistate nell'ambito del progetto recavano una data anteriore a quella di ricezione della domanda, laddove altre risultavano mancanti.

29 Con fax del 3 novembre 1994 indirizzato alla Commissione, le autorità italiane esprimevano parere favorevole all'avvio della procedura di soppressione del contributo accordato dal FEAOG, in considerazione delle gravi irregolarità constatate.

30 Il 22 maggio 1995 la Commissione notificava alla Massalombarda Colombani e alle autorità italiane la sua intenzione di avviare la procedura di soppressione del contributo e di provvedere al recupero delle somme indebitamente versate, invitandole a presentare le proprie osservazioni in merito.

31 Il 3 agosto e il 22 settembre 1995 la Massalombarda Colombani comunicava le proprie osservazioni. Essa sottolineava di aver effettivamente effettuato degli acquisti prima della ricezione della domanda di contributo da parte della Commissione, ma che si era trattato di acquisti in prova. Essa peraltro riconosceva che il progetto comprendeva alcuni lavori realizzati prima della domanda di contributo. A seguito di un incontro con i competenti servizi della Commissione, il 19 gennaio 1996, essa inviava osservazioni complementari in data 27 febbraio 1996.

32 Il 3 ottobre 1996 la Commissione adottava la decisione C(96) 2760, che sopprime il contributo accordato alla società Massalombarda Colombani con decisione della Commissione C(90) 950/356 del 29 giugno 1990, relativa alla concessione del contributo FEAOG, sezione orientamento, nell'ambito del

progetto n. 90.41.IT.109.0, ai sensi del regolamento n. 355/77, intitolato «Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)» del FEAOG (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

33 I motivi principali della suddetta decisione sono i seguenti:

«(...)

considerando che il contributo è stato concesso essenzialmente sulla base della specificazione tecnica dei lavori da eseguire e del periodo di realizzazione degli stessi indicato nel fascicolo a corredo della domanda e citato nel testo della decisione;

(...)

considerando che, in occasione di [un']ispezione, è stato rilevato che taluni acquisti erano già stati effettuati a titolo definitivo e taluni lavori erano stati realizzati prima della data di ricevimento, da parte della Commissione, della domanda di contributo trasmessa dal beneficiario, ossia anteriormente al 27 ottobre 1998, e che tale circostanza contravviene all'impegno sottoscritto dal beneficiario, conformemente alla disposizione di pagina 5 dell'Allegato A1 del regolamento (CEE) n. 2515/85 della Commissione (...), nella domanda di contributo medesima;

(...)

considerando che è stato altresì accertato che un contratto di acquisto di una macchina per imballaggio Tetra Pak è stato falsificato nell'intento di dissimulare il fatto che la macchina era già stata installata nello stabilimento prima della data di ricevimento della domanda di contributo;

(...)

considerando che, sulla base delle indicazioni di cui sopra, le irregolarità constatate incidono sulle condizioni di attuazione del progetto in questione (...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

34 La ricorrente ha depositato l'atto introduttivo del presente ricorso presso la cancelleria del Tribunale in data 23 dicembre 1996.

35 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— ove occorra, annullare ogni altro atto adottato sulla base della suddetta decisione, in particolare il documento di lavoro;

— condannare la Commissione alle spese.

36 In risposta ad un quesito formulato dal Tribunale, la ricorrente ha tuttavia precisato che la propria domanda, volta all'annullamento di ogni atto connesso con la decisione impugnata, in particolare il documento di lavoro, si fondava sull'art. 184 del Trattato CE (divenuto art. 241 CE).

37 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile la domanda volta all'eventuale annullamento del documento di lavoro;

— per il resto, respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità

38 A parere della convenuta il ricorso è irricevibile in quanto è volto a far valere l'illegittimità del documento di lavoro sulla base dell'art. 184 del Trattato, mentre la decisione impugnata non si fonda su tale documento, bensì sul combinato disposto del punto 5.3 dell'allegato A del regolamento n. 2515/85 e dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

39 Il Tribunale ritiene che, per valutare l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla convenuta, occorra procedere all'esame del merito della causa e che occorra pertanto affrontare congiuntamente i due suddetti aspetti.

Nel merito

1. *Esposizione sommaria dei motivi dedotti dalla ricorrente*

40 A sostegno del proprio ricorso la ricorrente allega numerose violazioni di norme di diritto relative all'applicazione del Trattato CE e, segnatamente, dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, del punto B.1, nn. 5 e 12, del documento di lavoro, nonché dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88. Nell'ambito dei suddetti motivi essa imputa specificamente alla convenuta di aver violato i principi di legittimità della sanzione, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, nonché di aver commesso sviamento di potere. Da ultimo, la ricorrente fa valere una violazione di forme ad substantiam, in quanto la decisione impugnata non sarebbe sufficientemente motivata.

2. *Sulle pretese violazioni di norme di diritto relative all'applicazione del Trattato CE*

41 Nell'ambito dei motivi riguardanti violazioni di norme di diritto relative all'applicazione del Trattato CE, la ricorrente sostiene, in primo luogo, che la società beneficiaria del contributo non ha commesso alcuna irregolarità, in secondo luogo, che la soppressione del contributo non trova alcun fondamento giuridico, nonché, in terzo luogo, che la suddetta soppressione è sproporzionata rispetto alle irregolarità imputate.

Sui motivi relativi alle irregolarità rilevate dalla Commissione

Argomenti delle parti

42 La ricorrente deduce due motivi, relativi ad una violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 nonché del punto B.1, nn. 5 e 12, del documento di lavoro, nell'ambito dei quali essa muove critiche al sesto e al settimo 'considerando' della decisione.

— Quanto al motivo vertente sulla violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88

43 A parere della ricorrente, la condizione di cui al punto 5.3 delle «Note esplicative per rubrica» dell'allegato A del regolamento n. 2515/85, secondo cui «i progetti iniziati prima che la domanda sia pervenuta alla Commissione non possono ricevere contributi», va interpretata alla luce dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, in quanto la decisione della Commissione in merito alla sovvenzione del progetto sarebbe disciplinata da tale ultima norma.

44 I termini «spesa» e «sostenuta», di cui al secondo comma del suddetto articolo (v. precedente punto 11), evidenzierebbero che occorre riferirsi alla data del pagamento degli acquisti o dei lavori, o, quantomeno, alla data di emissione della fattura.

45 Nella fattispecie, tutti i pagamenti sarebbero stati effettuati successivamente alla data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo (27 ottobre 1988), tutte le fatture recherebbero una data posteriore all'inizio dell'attività, che la ricorrente fissa, nel suo ricorso, al 1° ottobre 1988, e nessuna

bolla di consegna sarebbe stata redatta più di sei mesi prima della suddetta data. Conseguentemente, le spese controverse sarebbero tutte sovvenzionabili.

46 Inoltre, la beneficiaria non avrebbe in alcun modo compiuto false dichiarazioni in merito alla data degli acquisti o dei lavori. Le operazioni realizzate anteriormente alla data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo (segnatamente il contratto di affitto dell'apparecchiatura Tetra Pak) non sarebbero state oggetto di contratti a titolo definitivo, bensì di soli rapporti preliminari, o di contratti soggetti a condizione sospensiva.

47 Da ultimo, nel sopprimere il contributo controverso sulla base di criteri diversi da quelli di cui all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, la convenuta avrebbe violato il principio di tutela del legittimo affidamento (sentenza della Corte 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio cooperative d'Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005).

48 La convenuta conclude per il rigetto di tale motivo. A suo dire, dall'art. 10, n. 3, del regolamento n. 4256/88 emergerebbe che l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 non trovava applicazione nei confronti della domanda di cui trattasi, che invece era disciplinata dagli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77. Conseguentemente, la ricorrente non potrebbe far valere né una violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 né una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

— Quanto al motivo vertente sulla violazione del punto B.1, nn. 5 e 12, del documento di lavoro

49 La ricorrente ammette che la beneficiaria del contributo ha trasmesso alla Commissione una copia del contratto di vendita di una macchina da imballaggio Tetra Pak che non recava la menzione, figurante invece nel documento originale, da cui risultava che tale apparecchiatura si trovava già negli stabilimenti

dell'acquirente sulla base di un contratto di affitto registrato a Modena in data 30 novembre 1987. Un tale comportamento, imputabile alla Fedital ma non alla ricorrente stessa, non troverebbe la sua origine in un dolo, ma costituirebbe un semplice vizio di forma.

50 Nella fattispecie, tale vizio non avrebbe carattere sostanziale, in quanto, portata l'indicazione suddetta a conoscenza della Commissione, essa non avrebbe impedito la concessione del contributo richiesto. Da un lato, essendo stato sottoscritto il contratto d'acquisto della suddetta macchina in data 22 dicembre 1988, vale a dire ad una data posteriore a quella di ricevimento della domanda da parte della Commissione, la regola di esclusione di cui al punto B.1, n. 5, lett. b), del documento di lavoro non avrebbe dovuto applicarsi. Dall'altro, il contratto di affitto avrebbe dovuto beneficiare della deroga di cui al punto B.1, n. 12, del medesimo documento di lavoro. Tale deroga prevede che gli investimenti possano essere oggetto di sovvenzione se si inscrivono nell'ambito di un contratto di affitto o di leasing finanziario in cui si stipuli che il beneficiario acquisterà la proprietà dell'oggetto locato nei cinque anni successivi alla data di concessione del contributo. Nella fattispecie, pur non prevedendo il contratto di affitto alcun termine per l'acquisto della macchina affittata, essa sarebbe stata realmente acquistata entro i cinque anni dalla data di concessione del contributo suddetto.

51 La ricorrente sottolinea inoltre che la suddetta apparecchiatura non era stata installata nello stabilimento della beneficiaria anteriormente ai sei mesi precedenti la data del ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo.

52 Poiché nella fattispecie l'irregolarità non scaturisce da un intento doloso e non è sostanziale, essa, a giudizio della ricorrente, non è tale da giustificare la soppressione del contributo.

53 In via subordinata, la ricorrente imputa alla convenuta una violazione di forme ad substantiam, in quanto essa non avrebbe né pubblicato né notificato alla beneficiaria del contributo il documento di lavoro su cui essa basava la decisione

impugnata. Pertanto, tale documento non le sarebbe opponibile (sentenza della Corte 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/ Commissione, Racc. pag. I-3571).

54 Tale documento di lavoro violerebbe del pari l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, in quanto derogherebbe alla regola secondo cui le spese sostenute nei sei mesi precedenti la data d'inizio dell'azione di cui trattasi sono sovvenzionabili.

55 A parere della convenuta, tale motivo va respinto. Essa sostiene sostanzialmente che, anche se fosse stata debitamente informata del fatto che la macchina di cui trattasi era già stata installata nello stabilimento della beneficiaria in esecuzione di un contratto di affitto, non avrebbe potuto concedere il contributo controverso, in quanto il regolamento n. 355/77 è diretto al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Acquisti o lavori realizzati anteriormente al ricevimento della domanda di contributo da parte della Commissione non contribuirebbero a tale miglioramento, tranne nel caso in cui l'acquisto della proprietà di una macchina entro un termine determinato sia previsto dall'inizio. La convenuta aggiunge che la decisione impugnata non si basa sul documento di lavoro.

Giudizio del Tribunale

56 La convenuta, nell'ambito della decisione impugnata, ha rilevato l'esistenza di due tipi di irregolarità. Da un lato, taluni acquisti e lavori sarebbero stati effettuati anteriormente alla data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo della beneficiaria, in violazione dell'impegno sottoscritto da quest'ultima. Dall'altro, vi sarebbe stata falsificazione di un contratto di acquisto di una macchina per imballaggi Tetra Pak per occultare il fatto che questa era già stata installata nello stabilimento della beneficiaria anteriormente alla data di ricevimento della suddetta domanda di contributo. Occorre esaminare i due argomenti in successione.

— Acquisti e lavori anteriori al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo

57 È pacifico che la domanda di contributo è stata presentata mentre vigeva il regolamento n. 355/77. Ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 4256/88, entrato in vigore lo stesso giorno dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, fatto valere dalla ricorrente, gli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77 sono rimasti applicabili fino all'entrata in vigore del regolamento n. 866/90 (v. precedenti punti 14 e 15).

58 Gli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77 non determinano il momento a partire dal quale possono realizzarsi acquisti o lavori per i quali è richiesto un contributo finanziario.

59 In compenso, l'art. 19, n. 2, del medesimo regolamento dispone che la Commissione può decidere di sospendere, ridurre o sopprimere un contributo «qualora un progetto non sia eseguito come previsto» e «in caso di mancato adempimento di determinate condizioni prescritte».

60 Tale disposizione non precisa quali siano queste condizioni, ma fa esplicitamente riferimento alle «condizioni finanziarie o di altro genere prescritte per ciascun progetto». Ne consegue che tutte le condizioni imposte per ogni tipo di progetto, siano esse di natura tecnica o finanziaria, oppure impositive di una scadenza, vi sono ricomprese.

61 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2515/85 prevede che «le domande di contributo del FEAOG, sezione orientamento (...) devono contenere i dati ed i documenti indicati negli allegati». Ne consegue che l'obbligatorietà delle indicazioni contenute nel modulo di domanda di contributo, segnatamente quelle relative all'impegno che il richiedente ha l'obbligo di assumersi in sede di presentazione

della domanda, valutato quest'ultimo sulla base del punto 5.3 delle «Note esplicative per rubrica» dell'allegato A del medesimo regolamento (v. il precedente punto 6), è identica a quella delle disposizioni del regolamento cui sono allegati i modelli e le note esplicative (in tal senso, v. sentenza del Tribunale 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94, T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247, punto 84). Inoltre, la società Massalombarda Colombani si è assunta, mediante la propria sottoscrizione, l'impegno personale esplicito, solenne e univoco di non dare inizio ai lavori anteriormente al ricevimento della domanda di contributo da parte del FEAOG, sezione orientamento. Tale impegno è stato accettato dalla Commissione ed è divenuto parte integrante dell'atto con il quale si autorizza il contributo, partecipando dell'efficacia giuridica al medesimo inerente. Pertanto, il requisito relativo al termine cui l'impegno si riferisce, volto segnatamente a creare certezza nei rapporti giuridici nonché parità di trattamento tra i richiedenti il contributo, costituisce una condizione imposta ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77 e dall'inosservanza della medesima scaturisce come conseguenza che il progetto finanziato non è stato eseguito come previsto.

62 Tuttavia, un tale impegno — previsto nel modulo di domanda di contributo e assunto dalla beneficiaria in sede di presentazione della domanda medesima — non si riferisce al periodo di sei mesi precedente il ricevimento della domanda. Occorre pertanto esaminare se, come sostenuto dalla ricorrente, l'entrata in vigore, in data 1° gennaio 1989, dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 abbia modificato il suddetto impegno, nel senso di consentire che fossero sostenute spese nei sei mesi precedenti la data di ricevimento della domanda da parte della Commissione.

63 Emerge dall'art. 15, n. 2, primo comma, del regolamento n. 4253/88, nonché dal termine «può» di cui al secondo comma che, in linea generale, una spesa è sovvenzionabile unicamente qualora sia stata sostenuta successivamente alla data del ricevimento da parte della Commissione della relativa domanda. Unicamente a titolo eccezionale la Commissione può considerare una spesa sovvenzionabile quando essa sia sostenuta nei sei mesi precedenti la data del suddetto ricevimento.

64 La Commissione, mediante la decisione di concessione (v. il precedente punto 25), ha approvato la domanda contenente il personale impegno di non dare inizio ai lavori anteriormente al ricevimento della domanda di contributo,

senza precisare di voler fare uso della facoltà di cui all'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 4253/88.

65 Anche aderendo alla tesi secondo cui l'impegno va interpretato alla luce dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88, il criterio da prendere in considerazione per determinare la data a partire da cui i lavori potevano aver inizio sarebbe, in difetto di contraria indicazione da parte della Commissione, quello di cui al primo comma della norma sopra citata.

66 Occorre pertanto identificare la data utile per determinare se i lavori siano cominciati anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo, in conformità con l'impegno sottoscritto in sede di presentazione della domanda volta ad ottenere il medesimo. In particolare, si tratta di determinare se, come sostiene la ricorrente, tale data sia quella del pagamento dei primi acquisti o lavori sovvenzionati, oppure, se del caso, quella della fatturazione di questi ultimi.

67 La conclusione di contratti, anche contenenti condizioni sospensive, nell'ambito di un progetto d'investimento sovvenzionato implica ripercussioni determinanti sulle modalità di attuazione di quest'ultimo. Pertanto, tali contratti si configurano come provvedimenti di esecuzione di un progetto. È dalla loro conclusione che si evince, quindi, quale sia la data d'inizio dei lavori, ai sensi dell'impegno sottoscritto dalla beneficiaria.

68 La ricorrente non contesta il fatto che contratti relativi ad apparecchiature rientranti nell'ambito del progetto sovvenzionato sono stati stipulati anteriormente alla data del ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo.

69 Pertanto, la beneficiaria ha violato l'impegno, assunto nel modulo di domanda, di non dare inizio all'esecuzione del progetto anteriormente alla data suddetta. Ne

consegue che è stata violata una condizione imposta dalla decisione di concessione del contributo e che il progetto non è stato eseguito come previsto.

70 La tesi della ricorrente secondo cui la data da prendere in considerazione è quella del pagamento, o quantomeno quella della fatturazione, non può accogliersi. È infatti dubbio che la beneficiaria del contributo abbia potuto credere che al progetto non si fosse dato un inizio di esecuzione anteriormente all'emissione o al pagamento delle fatture. Anche supponendo che la beneficiaria abbia agito senza dolo, essa avrebbe comunque dovuto dubitare della sua interpretazione dell'impegno di non dare inizio all'esecuzione del progetto anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo. In un simile frangente, essa avrebbe dovuto informarsi sulla portata dell'impegno richiesto, e non solo per non impegnarsi alla leggera, ma anche per evitare ogni rischio di indurre la Commissione in errore.

71 I richiedenti e i beneficiari di contributi sono tenuti ad assicurarsi dell'attendibilità delle informazioni da essi fornite alla Commissione, nonché del fatto che tali informazioni non siano tali da indurla in errore; ove così non fosse, il sistema di controlli e di prove adottato per verificare l'adempimento delle condizioni di concessione del contributo non può efficacemente funzionare. Infatti, in mancanza di informazioni sicure, progetti che non soddisfano le condizioni prescritte potrebbero essere oggetto di contributo. Ne consegue che l'obbligo di informazione e di correttezza posto in capo ai richiedenti e ai beneficiari di contributi inerisce al sistema dei contributi FEAOG ed è essenziale per il suo corretto funzionamento.

72 La circostanza che, nella fattispecie, informazioni concernenti la data di inizio dei lavori siano state dissimulate o presentate in modo da indurre la Commissione in errore costituisce una violazione di tale obbligo, e quindi della normativa vigente.

73 Pertanto, non può imputarsi alla convenuta di aver violato l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88.

74 Poiché la censura relativa ad una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento si fonda sulla premessa che l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 è stato violato e l'argomento che la ricorrente deduce da tale pretesa violazione della suddetta norma non è fondato per le ragioni precedentemente esposte, la suddetta censura va anch'essa respinta.

— Falsificazione del contratto di acquisto di una macchina da imballaggio

75 La ricorrente riconosce che la copia del contratto di vendita dell'apparecchiatura per imballaggi Tetra Pak, trasmessa alla Commissione in risposta ad una richiesta di informazioni, non conteneva l'indicazione, figurante nell'originale di tale documento, secondo cui la macchina si trovava già alla data del ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo nei locali della beneficiaria in forza di un contratto di affitto (v. il precedente punto 49).

76 La beneficiaria del contributo avrebbe dovuto supporre che informazioni esaurienti riguardanti il contratto di cui trattasi erano indispensabili affinché la Commissione potesse esercitare correttamente i suoi compiti, tanto più che quest'ultima aveva richiesto informazioni in proposito. Pertanto, la beneficiaria doveva trasmettere una copia conforme all'originale del contratto di cui trattasi (v. punto 71). L'inoltro di una copia inesatta del suddetto contratto costituisce una manifesta e grave irregolarità, che, anche se non dolosa, scaturisce comunque da grave negligenza.

77 Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, tale irregolarità può aver influito sull'importo del contributo. Infatti, la finalità del regolamento n. 355/77, come si ricava sia dal titolo che dal quarto 'considerando' e dalle disposizioni del titolo II, è costituita dal miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Il miglioramento è valutato confrontando la situazione che risulta dall'azione finanziata con quella che esisteva anteriormente all'inizio di esecuzione del progetto. Poiché l'esecuzione di quest'ultimo non può aver inizio anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo, è con riguardo alla situazione precedente a tale data che occorre valutare il miglioramento. Non è escluso che

l'acquisto, a titolo definitivo, di un'apparecchiatura per imballaggi, già sita nello stabilimento dell'impresa beneficiaria in base a un contratto di affitto, non costituisca un tale miglioramento. Comunque sia, la ricorrente non ha dimostrato che l'acquisto di tale apparecchiatura implicasse un miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli di cui trattasi.

78 L'assenza di implicazioni dell'irregolarità di cui trattasi non può ricavarsi dal documento di lavoro. Da un lato, anche supponendo che il punto B.1, n. 5, lett. b), di tale documento riguardi apparecchiature quali quella di cui trattasi, esso si applica in ogni caso unicamente ai macchinari non installati anteriormente alla presentazione della domanda di contributo, caso, questo, che non si dà nella fattispecie. Dall'altro, il punto B.1, n. 12, dispone che gli investimenti finanziati mediante leasing sono sovvenzionabili unicamente qualora il contratto preveda che il beneficiario diventerà proprietario dell'apparecchiatura finanziata nei cinque anni successivi alla data di concessione del contributo. Nella fattispecie, il contratto di locazione non conteneva clausole stipulanti un trasferimento di proprietà a tale scadenza.

79 La censura — dedotta dalla ricorrente in via subordinata — secondo cui il documento di lavoro sarebbe illegittimo non inficia in nessun modo l'esistenza delle rilevate irregolarità, né apporta alcun elemento alla sua tesi secondo cui tali irregolarità non avrebbero avuto alcuna ripercussione sull'importo del contributo e non avrebbero quindi carattere sostanziale. Pertanto, non occorre passare all'esame di tale censura. Del resto, occorre osservare che la ricorrente non ha alcun interesse a far valere l'illegittimità del documento di lavoro, in quanto tale argomento renderebbe caduco il suo motivo relativo alla violazione del punto B.1, nn. 5 e 12, del medesimo.

80 Emerge da quanto sopra affermato che i motivi relativi alla violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 nonché del punto B.1, nn. 5 e 12, del regolamento di lavoro vanno respinti.

Sul fondamento normativo della soppressione del contributo, nonché sulla pretesa violazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88

Argomenti delle parti

81 In via principale, la ricorrente sostiene che l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 non si applica alla fattispecie. La finalità di tale articolo sarebbe quella di evitare che l'azione finanziata sia attuata secondo modalità diverse da quelle definite nel progetto presentato alla Commissione, caso che non si darebbe nella fattispecie. Infatti, gli investimenti che dovevano realizzarsi lo sarebbero stati nel modo previsto e le finalità dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 355/77 sarebbero state raggiunte. In particolare, la macchina Tetra Pak avrebbe svolto le funzioni attese. Poiché le rilevate irregolarità non avrebbero avuto alcuna ripercussione sulle condizioni di attuazione dell'azione di cui trattasi, l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 non si applicherebbe.

82 In via subordinata, la ricorrente sostiene che, anche ammesso che tale articolo si applichi, esso non prevede però la possibilità di sopprimere un contributo, ma tutt'al più di ridurlo o di sospenderlo. Pertanto, la decisione impugnata avrebbe carattere illegittimo in quanto adottante una misura priva di fondamento normativo.

83 Tale analisi sarebbe corroborata dall'art. 24, n. 3, del medesimo regolamento, il quale dispone che qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione dell'indebito dev'essere restituita alla Commissione. La finalità della normativa in causa nella fattispecie sarebbe quella di garantire la ripetizione dell'indebito e non d'infliggere una sanzione. Pertanto la Commissione non può, a parere della ricorrente, sopprimere un contributo se non nell'ipotesi in cui tutte le spese relative al progetto sovvenzionato siano irregolari e la corrispondente riduzione del contributo equivalga ad una soppressione pura e semplice del medesimo.

84 A parere della ricorrente, la soppressione di un contributo implica conseguenze che vanno oltre la semplice ripetizione dell'indebito e costituisce una sanzione. Il principio di legittimità della sanzione, sancito in primo luogo dalla giurisprudenza (v. sentenze della Corte 25 settembre 1984, causa 117/83, Könecke, Racc. pag. 3291, e 18 novembre 1987, causa 137/85, Maïzena, Racc. pag. 4587) e successivamente dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2988/95, non consentirebbe d'infliggere una sanzione se non allorquando ciò sia previsto da una norma di diritto comunitario.

85 Neanche il regolamento n. 2988/95 costituirebbe una base giuridica sufficiente per la sanzione controversa. Da un lato, le norme in materia di sanzioni in esso contenute non potrebbero applicarsi ad accadimenti verificatisi anteriormente alla sua entrata in vigore. Dall'altro, tale regolamento perseguirebbe due obiettivi, vale a dire la tutela degli interessi finanziari della Comunità e la certezza del diritto dei beneficiari dei contributi. Esso si configura, a parere della ricorrente, come una normativa-quadro, la cui applicazione necessita normative settoriali che definiscano i comportamenti sanzionabili e le corrispondenti sanzioni. Orbene, l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 non definirebbe in alcun modo i presupposti di una sanzione.

86 Per contro, tale regolamento starebbe a dimostrare che la Commissione non poteva sopprimere il contributo ex art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, ma tutt'al più ridurlo dell'importo indebitamente ottenuto sulla base delle irregolarità di cui trattasi. Il regolamento n. 2988/95 opererebbe infatti una distinzione tra misure e sanzioni. Ai sensi dell'art. 4, le misure dovrebbero limitarsi alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto. L'art. 5, relativo alle sanzioni, farebbe invece rinvio ad una normativa futura.

87 Da ultimo, poiché la normativa applicabile alla fattispecie conferisce alla Commissione solo un potere di ripetizione dell'indebito, e non già un potere repressivo, tale organo avrebbe commesso, nell'infliggere la sanzione controversa, uno sviamento di potere.

88 La convenuta conclude per il rigetto di tale motivo. Essa obietta che il progetto approvato dalla Commissione prevedeva che gli acquisti e i lavori non sarebbero stati realizzati anteriormente alla data di ricevimento della domanda di contributo. Orbene, anteriormente a tale data sarebbero stati effettuati acquisti e lavori. Pertanto, il progetto effettivamente realizzato differirebbe da quello approvato. Ne conseguirebbe l'applicazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88.

89 Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, tale norma conferirebbe alla Commissione il potere di sopprimere un contributo previamente concesso. Pertanto, le censure relative alla violazione del principio di legittimità della sanzione nonché allo sviamento di potere andrebbero respinte.

Giudizio del Tribunale

90 Emerge dai precedenti punti 69 nonché 72-76 che la beneficiaria del contributo non ha eseguito il progetto nel modo previsto e che talune condizioni prescritte non sono state adempiute. L'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77 consente alla Commissione di sospendere, ridurre o sopprimere un contributo previamente concesso qualora un progetto non sia stato eseguito come previsto, o in caso di mancato adempimento di determinate condizioni prescritte. Pertanto, tale norma costituiva una base giuridica adeguata per l'emanazione della decisione impugnata.

91 Le violazioni rilevate ai precedenti punti 69 e 72-76 costituiscono irregolarità ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88. Ne consegue che anche tale norma si applicava alla fattispecie.

92 Se pure il tenore del suddetto art. 24, n. 2, non contempli espressamente la possibilità per la Commissione di adottare un provvedimento quale la soppressione di un contributo, il suddetto articolo reca però pur sempre il titolo

«Riduzione, sospensione o soppressione del contributo». Qualora sussistano divergenze tra il tenore di una norma e il suo titolo, occorre interpretare l'una e l'altro in modo tale da far sì che tutti i termini impiegati abbiano effetto utile. Sulla base, anzitutto, di tale criterio interpretativo, nonché, in secondo luogo, dell'esistenza di un'altra disposizione, anch'essa di applicazione al contributo di cui trattasi e che prevede la possibilità di sopprimere un contributo del FEAOG a talune condizioni (art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77; v. precedente punto 90), occorre interpretare l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 in modo che il complesso dei termini impiegati dal legislatore, segnatamente il termine «soppressione», figurante nel titolo, abbia un effetto utile. Pertanto, tale articolo va interpretato nel senso che consente alla Commissione di sopprimere un contributo del FEAOG in caso di irregolarità, segnatamente in caso di rilevante modifica dell'azione, che incida sulla natura della medesima o sulle condizioni della sua attuazione, senza che sia stata richiesta previa autorizzazione alla Commissione.

93 Una volta assodata l'esistenza di una base giuridica che autorizzi la Commissione a sopprimere un contributo, le censure relative alla violazione del principio di legittimità della sanzione, nonché allo sviamento di potere, non possono accogliersi.

94 Emerge da quanto sopra illustrato che il motivo relativo all'assenza di una base giuridica che autorizzi la Commissione a sopprimere il concorso finanziario di cui trattasi va respinto.

Sulla proporzionalità della soppressione del contributo

Argomenti delle parti

95 A parere della ricorrente, anche ammettendo che l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 consenta di sopprimere un contributo, la decisione impugnata è illegittima in quanto priva di proporzionalità. Poiché le imputate irregolarità non

hanno comportato alcuna difformità tra il progetto approvato e l'azione realizzata e non sono scaturite da dolo o dal desiderio di ottenere un contributo finanziario più elevato rispetto all'importo degli investimenti realizzati, esse non giustificavano la soppressione del contributo in oggetto. A tale riguardo, la ricorrente sottolinea che, a differenza della causa su cui si pronunciò il Tribunale con la sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione (citata al precedente punto 61), le irregolarità imputate nella fattispecie non hanno consentito al beneficiario del contributo un indebito arricchimento.

96 In particolare, la soppressione totale del contributo non troverebbe giustificazione a fronte dell'impatto ridotto dell'irregolarità relativa al contratto di acquisto della macchina da imballaggio Tetra Pak sulla realizzazione degli obiettivi assegnati al progetto. Da un lato, tale investimento potrebbe essere visto isolatamente rispetto al resto del progetto e, dall'altro, il suo costo rappresenterebbe unicamente il 6% dell'importo del contributo (sentenza della Corte 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni, Racc. pag. 677).

97 La sanzione inflitta nella fattispecie sarebbe cumulabile con le ammende inflitte dall'amministrazione nazionale (v. art. 3 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, GURI 27 dicembre 1986, n. 299), nonché con l'esclusione dall'ulteriore beneficio di ogni contributo FEAOG, come previsto dall'art. 3 del regolamento (CE) della Commissione 18 aprile 1994, n. 860, relativo ai piani e alle domande presentati, sotto forma di programmi operativi, per il contributo del FEAOG, sezione «Orientamento», a favore di investimenti intesi a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e della silvicultura (GU L 99, pag. 7). Tale cumulo causerebbe alla ricorrente un pregiudizio assolutamente sproporzionato rispetto alle irregolarità imputatele.

98 Inoltre, l'attuale proprietario della società sarebbe interamente estraneo alle censure mosse dalla convenuta, di modo che la sanzione controversa sarebbe ancor più sproporzionata.

99 In sede di replica, la ricorrente aggiunge infine che la soluzione adottata dalla convenuta, consistente nel sopprimere un contributo FEAOG allorché è sopportata una spesa anteriormente all'inizio dell'azione, viola il principio di

non discriminazione. Tale soluzione, infatti, porterebbe alla soppressione del contributo sia in caso di errore involontario che di dolo, con la conseguenza di disciplinare in modo identico situazioni divergenti.

100 La convenuta conclude per il rigetto di tale motivo. La ricorrente avrebbe, nella fattispecie, violato impegni essenziali connessi con la concessione del contributo. Riferendosi al punto 160 della sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione (citata al precedente punto 61), essa sostiene che il solo modo adeguato di far fronte alla violazione dei suddetti impegni consisteva, appunto, nella soppressione del contributo.

Giudizio del Tribunale

101 Secondo una costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità, accolto nel terzo comma dell'art. 3 B del Trattato CE (divenuto art. 5 CE), esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefisso (v., ad esempio, sentenze della Corte 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit Nederland, Racc. pag. 2171, punto 25, e del Tribunale 19 giugno 1997, causa T-260/94, Air Inter/Commissione, Racc. pag. II-997, punto 144).

102 La Corte ha del pari precisato che, trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, quale è la materia della politica agricola comune (v., in tal senso, in particolare, sentenza della Corte 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette, Racc. pag. 1835, punto 19), le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale. Nel sindacare la legittimità dell'esercizio di detto potere, il giudice deve quindi limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento, da parte dell'istituzione, dai limiti del potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza della Corte 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-795, punto 31).

103 Inoltre, a parere della Corte, la violazione di obblighi la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario può essere sanzionata con la perdita di un diritto conferito dalla normativa comunitaria, come il diritto a un aiuto (v., in tal senso, sentenza della Corte 12 ottobre 1995, causa C-104/94, Cereol Italia, Racc. pag. I-2983, punto 24, e la giurisprudenza citata).

104 Come menzionato al precedente punto 77, il regolamento n. 355/77 ha ad oggetto la promozione del miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, e il suddetto miglioramento è da valutarsi confrontando la situazione risultante dall'azione finanziata con quella esistente anteriormente l'inizio di esecuzione del progetto. Emerge del pari dal settimo 'considerando' del regolamento n. 355/77 che il legislatore ha voluto porre in essere un efficace procedimento di controllo onde garantire il rispetto, da parte dei beneficiari, delle condizioni prescritte in sede di concessione del contributo FEAOG. Risulta infine dal precedente punto 71 che la trasmissione, da parte dei richiedenti e beneficiari di contributi, di informazioni sicure e non atte a indurre la Commissione in errore è indispensabile al buon funzionamento del sistema di controllo e di prova, istituito per verificare segnatamente l'osservanza del requisito che impone che il progetto non sia iniziato anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo.

105 In udienza, la ricorrente ha riconosciuto, da un lato, che si era dato inizio a taluni lavori per un importo di LIT 1 780 663 116 anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo, nonché, dall'altro, che l'irregolarità relativa al contratto di vendita dell'apparecchiatura per imballaggi Tetra Pak era pari a un importo di LIT 470 000 000, per un importo globale di LIT 2 250 663 116. Poiché il contributo concesso in regime di FEAOG era di LIT 2 002 932 326 e l'investimento globale ammontava a un importo complessivo di LIT 8 036 600 000, le irregolarità imputate rappresentano il 112% del contributo e il 28% dell'investimento. Il fatto che la ricorrente non abbia rispettato il proprio impegno di non dare inizio ai lavori anteriormente al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo, che non ne abbia informato quest'ultima e che abbia, per tutta risposta ad una domanda di informazioni proveniente dalla Commissione stessa, trasmesso una copia non conforme all'originale di un contratto di vendita di un'apparecchiatura rientrante nell'ambito del progetto sovvenzionato integra una serie di gravi violazioni di obblighi essenziali.

106 Se è pur vero che le circostanze di cui alla fattispecie divergono da quelle conosciute dal Tribunale nella causa che originò la sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, citata al precedente punto 61, la Commissione ha però potuto ragionevolmente ritenere che qualsiasi altro provvedimento diverso dalla soppressione del contributo avrebbe rischiato di costituire un incoraggiamento alla frode. Infatti, i beneficiari di contributi potrebbero essere tentati di fornire false informazioni o di occultarne altre, onde ingrandire artificialmente l'importo dell'investimento sovvenzionabile, per ottenere un contributo finanziario comunitario più rilevante, pena poi vederselo unicamente ridotto a concorrenza della parte d'investimento non conforme a un requisito di concessione del contributo stesso.

107 Inoltre, l'argomento della ricorrente secondo cui la soppressione del contributo sarebbe priva di proporzionalità, in quanto le irregolarità ad essa addebitate andrebbero piuttosto imputate alla Fedital, va respinto. Infatti, essa è subentrata nei diritti e negli obblighi della Fedital a seguito delle successive acquisizioni menzionate al precedente punto 22.

108 Da ultimo, la semplice eventualità di un cumulo della sanzione comunitaria con le ammende nazionali è puramente ipotetica e comunque sia non sufficiente, in quanto tale, a concludere nel senso di una non proporzionalità del provvedimento impugnato. Spetta alla ricorrente, se del caso, far valere di fronte al giudice nazionale l'eventuale violazione del principio di proporzionalità scaturente dal cumulo di sanzioni comunitarie e nazionali.

109 Pertanto, la ricorrente non ha dimostrato che la soppressione del contributo era sproporzionata rispetto agli inadempimenti imputatile nonché alla finalità della normativa di cui trattasi.

110 Ne consegue che l'allegata violazione del principio di proporzionalità non è dimostrata.

3. *Sull'asserito difetto di motivazione*

Argomenti delle parti

111 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è insufficientemente motivata e non la pone in grado di comprendere in modo chiaro ed inequivoco il ragionamento seguito dall'autorità comunitaria.

112 Innanzi tutto, tale decisione non conterrebbe una risposta sufficientemente circostanziata a talune delle sue osservazioni presentate in data 3 agosto 1995 (v. precedente punto 31). La convenuta non avrebbe risposto alle osservazioni dirette a stabilire sia la regolarità delle fatture controverse, in quanto recavano una data anteriore di meno di sei mesi a quella di inizio dell'azione, sia l'illegittimità di un provvedimento eccedente la riduzione del contributo.

113 Quando la procedura prevede il diritto, dell'interessato di presentare osservazioni in merito alle censure sollevate dalla Commissione, incomberebbe a quest'ultima l'obbligo di tenerne conto. Nella fattispecie, la convenuta avrebbe omesso di precisare i motivi per i quali gli argomenti dedotti dalla beneficiaria non giustificavano le suddette circostanze. In particolare, essa avrebbe dovuto redigere un elenco delle fatture irregolari, nonché indicare le ragioni per cui le irregolarità riscontrate incidevano sulla globalità del progetto.

114 La convenuta avrebbe poi omesso di rispondere alle osservazioni mediante le quali la Massalombarda Colombani aveva fatto valere, in merito alla falsifica-

zione del contratto di acquisto dell'apparecchiatura da imballaggio, gli stessi argomenti sviluppati dalla ricorrente nell'ambito del presente procedimento.

115 Da ultimo, la ricorrente contesta alla convenuta di aver giustificato, senza alcuna spiegazione, la soppressione del contributo facendo riferimento all'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, il quale, però, prevede unicamente la possibilità di sospenderlo o di ridurlo, non di sopprimerlo.

116 La convenuta conclude per il rigetto del presente motivo, sostenendo che la decisione impugnata è sufficientemente motivata.

Giudizio del Tribunale

117 È giurisprudenza costante che, in primo luogo, in forza dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), la motivazione di un atto deve far apparire, in forma chiara e non equivoca, l'argomentazione dell'autorità comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i loro diritti e al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo e, in secondo luogo, la portata dell'obbligo di motivazione si valuta in relazione al suo contesto (v. sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, citata al precedente punto 61, punto 140, e giurisprudenza ivi citata).

118 Nella fattispecie, la decisione impugnata fa riferimento alle diverse tappe del procedimento e menziona che le rilevate irregolarità, segnatamente quelle descritte nel sesto e nel settimo 'considerando', pregiudicano le condizioni di attuazione del progetto (diciottesimo 'considerando') e, pertanto, giustificano la soppressione del contributo ex art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88.

119 Tale motivazione rende evidente, in modo chiaro ed inequivoco, il ragionamento fatto proprio dalla convenuta ed ha consentito all'interessato di tutelare i suoi diritti e al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo.

120 La ricorrente non può segnatamente imputare alla convenuta di aver insufficientemente risposto all'argomento da essa sviluppato in sede di osservazioni, secondo cui le fatture controverse recavano una data anteriore di meno di sei mesi a quella di ricevimento della domanda di contributo e dovevano pertanto considerarsi come regolari. Infatti, al sesto 'considerando' della decisione impugnata, la convenuta ha chiaramente esposto che il fatto che taluni acquisti e lavori fossero stati realizzati anteriormente alla data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo, vale a dire anteriormente al 27 ottobre 1988, violava l'impegno assunto dalla ricorrente medesima in sede di domanda di contributo ex allegato A del regolamento n. 2515/85. Emerge chiaramente dalla decisione impugnata che il criterio di sovvenzionabilità delle spese fatto proprio dalla convenuta è quello secondo cui gli acquisti e i lavori da finanziare non possono effettuarsi anteriormente alla data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo. Sulla base di tale fatto, la ricorrente era perfettamente in grado di valutare le irregolarità addebitate alla beneficiaria del contributo.

121 Nemmeno si può imputare alla convenuta di aver insufficientemente risposto agli argomenti della ricorrente secondo i quali, da un lato, il fatto di aver prodotto copia non conforme all'originale del contratto di acquisto di una macchina da imballaggio Tetra Pak non avrebbe avuto alcuna ripercussione sull'importo del contributo e, dall'altro, che un provvedimento eccedente la semplice riduzione del contributo medesimo sarebbe illegittimo. La convenuta ha infatti dichiarato che le rilevate irregolarità, quali quelle illustrate nella decisione impugnata (v. il precedente punto 33), pregiudicavano le condizioni di operatività del progetto di cui trattasi e che, sulla base segnatamente dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, occorreva sopprimere il contributo. Così, la convenuta ha respinto gli argomenti della ricorrente ed ha ritenuto che, in primo luogo, sulla base delle irregolarità rilevate nella decisione impugnata, talune spese non fossero

sovvenzionabili — cosicché l'importo del contributo ne risultava modificato —, in secondo luogo, che l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 le conferiva la facoltà di sopprimere tale contributo e, in terzo luogo, che la soppressione del medesimo non era, viste le circostanze della fattispecie, priva di proporzionalità.

122 Emerge, del resto, dagli argomenti sviluppati dalla ricorrente nell'ambito dei suoi motivi come essa avesse compreso il ragionamento che ha condotto la convenuta ad adottare la decisione impugnata.

123 Da quanto sopra esposto consegue che la decisione impugnata è sufficientemente motivata ex art. 190 del Trattato, e che il presente motivo va respinto.

124 Occorre pertanto respingere il ricorso nella sua globalità.

Sulle spese

125 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è risultata soccombente e la convenuta ha chiesto la sua condanna alle spese, la ricorrente va condannata a sopportare, oltre le proprie spese, quelle sostenute dalla convenuta.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese e quelle sostenute dalla convenuta.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 ottobre 1999.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts

Indice

Ambito normativo della controversia II-3144
Fatti II-3150
Procedimento e conclusioni delle parti II-3154
Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità II-3155
Nel merito II-3156
1. Esposizione sommaria dei motivi dedotti dalla ricorrente II-3156
2. Sulle pretese violazioni di norme di diritto relative all'applicazione del Trattato CE II-3156
Sui motivi relativi alle irregolarità rilevate dalla Commissione II-3157
Argomenti delle parti II-3157
— Quanto al motivo vertente sulla violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 ..... II-3157
— Quanto al motivo vertente sulla violazione del punto B.1, nn. 5 e 12, del II-3158
Giudizio del Tribunale II-3160
— Acquisti e lavori anteriori al ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo II-3161
— Falsificazione del contratto di acquisto di una macchina da imballaggio II-3165
Sul fondamento normativo della soppressione del contributo, nonché sulla pretesa violazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 ..... II-3167
Argomenti delle parti II-3167
Giudizio del Tribunale II-3169
Sulla proporzionalità della soppressione del contributo II-3170
Argomenti delle parti II-3170
Giudizio del Tribunale II-3172
3. Sull'asserito difetto di motivazione II-3175
Argomenti delle parti II-3175
Giudizio del Tribunale II-3176
Sulle spese II-3178