SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
15 ottobre 1997 *

Nella causa T-331/94,

IPK-München GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Monaco di Baviera (Germania), con l'avv. Hans-Joachim Priess, del foro di Bruxelles, 13, place des Barricades, Bruxelles,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Jürgen Grunwald, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione 3 agosto 1994 con cui la Commissione ha considerato non erogabile il saldo di un contributo economico concesso alla ricorrente nell'ambito di un progetto inteso alla creazione di una banca dati sul turismo ecologico in Europa,

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dai signori A. Saggio, presidente, V. Tiili e R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 giugno 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Con l'adozione definitiva del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1992 il Parlamento decideva che «un'importo di almeno 530 000 ECU sarà utilizzato per finanziare una rete di informazioni sui progetti di turismo ecologico in Europa» (GU L 26, pag. 1, in particolare pag. 659).

2 Il 26 febbraio 1992 la Commissione pubblicava nella Gazzetta ufficiale un invito a presentare proposte per il finanziamento di progetti nel settore del turismo e dell'ambiente (GU C 51, pag. 15). In detto invito essa dichiarava che intendeva assegnare complessivi 2 000 000 di ECU e scegliere circa 25 progetti. L'invito stabiliva

altresì che «i progetti prescelti devono essere portati a termine entro un anno a decorrere dalla data di firma del contratto». Il termine «contratto» faceva riferimento alla dichiarazione che il beneficiario del contributo avrebbe dovuto firmare per ottenerlo effettivamente.

3 Il 22 aprile 1992 la ricorrente, un'impresa con sede in Germania e operante nel settore del turismo, presentava un progetto nel quale era prevista la creazione di una banca dati sul turismo ecologico in Europa. Questa banca dati doveva essere denominata «Ecodata». La ricorrente doveva coordinare il progetto. Tuttavia, per la realizzazione dei lavori la ricorrente doveva collaborare con tre soci, vale a dire l'impresa francese Innovence, l'impresa italiana Tourconsult e l'impresa greca 01-Pliroforiki. La proposta non conteneva alcuna precisazione in ordine alla suddivisione dei compiti tra dette imprese, ma si limitava a dichiarare che esse erano tutte «consultants specialised in tourism, as well as in information- and tourism-related projects» («consulenti specializzati nel turismo, nonché in progetti riguardanti l'informazione e il turismo»).

4 Sempre secondo la proposta, il progetto andava eseguito in quindici mesi. Un primo periodo di quattro mesi doveva essere riservato all'adozione di misure di pianificazione («requirements analysis and data determination», «data base planning», «network technical specifications»). Successivamente, un periodo di otto mesi andava destinato allo sviluppo del software e all'esecuzione di una fase pilota («development of application sofware», «pilot phase»). La fase pilota doveva essere seguita da una prima valutazione del sistema («system evaluation»). Infine, tre mesi dovevano essere dedicati alla valutazione finale del sistema e alla sua estensione («system expansion»). Quanto alla fase pilota, veniva precisato che essa sarebbe consistita nell'attuazione e nella valutazione del sistema nei quattro Stati membri di origine delle quattro imprese partecipanti al progetto, vale a dire la Germania, la Francia, l'Italia e la Grecia. Al termine di questa fase la banca dati doveva essere accessibile agli utenti. Per quanto riguarda l'estensione del sistema, veniva precisato che essa sarebbe consistita nell'estensione agli altri Stati membri della banca dati sia per quanto riguardava il suo contenuto, sia per quanto atteneva alla sua utilizzazione.

5 Con lettera 4 agosto 1992 la Commissione concedeva un contributo di 530 000 ECU a favore del progetto Ecodata e invitava la ricorrente a firmare e a rinviare la «dichiarazione del beneficiario del contributo» (in prosieguo: la «dichiarazione»), che era allegata alla lettera e nella quale erano elencate le condizioni per ricevere il contributo.

6 In particolare, era stabilito che il 60% dell'importo del contributo sarebbe stato versato al momento del ricevimento, da parte della Commissione, della dichiarazione debitamente firmata dalla ricorrente e che la parte restante dell'importo sarebbe stata erogata previ ricevimento e accettazione, da parte della Commissione, delle relazioni sull'esecuzione del progetto, vale a dire una relazione intermedia da presentare entro tre mesi a decorrere dall'inizio dell'esecuzione del progetto ed una relazione finale, corredata di documenti contabili, da presentare entro tre mesi a decorrere dal completamento del progetto ed entro e non oltre il 31 ottobre 1993. Per quanto riguarda quest'ultima data, la dichiarazione precisava che si trattava di un termine tassativo che s'inseriva nell'ambito della normativa finanziaria delle Comunità. Infine, la dichiarazione stabiliva che la mancata osservanza dei termini fissati per la presentazione delle relazioni e dei documenti richiesti sarebbe equivalsa ad una rinuncia al versamento del saldo del contributo.

7 La dichiarazione veniva firmata dalla ricorrente il 23 settembre 1992 e veniva ricevuta dalla Commissione il 29 settembre 1992. Tuttavia, la prima rata del contributo non veniva versata alla ricorrente in seguito al ricevimento, da parte della Commissione, di detta dichiarazione firmata. Dopo un colloquio telefonico al riguardo svoltosi tra la ricorrente e gli uffici della Commissione, il 18 novembre 1992 il signor von Moltke, direttore generale della direzione generale Politica delle imprese, commercio, turismo ed economia sociale (DG XXIII), inviava alla ricorrente una nuova dichiarazione avente lo stesso contenuto di quella allegata alla lettera 4 agosto 1992. In base a questa nuova dichiarazione, la prima parte del contributo veniva versata nel gennaio 1993.

8 Con lettera 23 ottobre 1992 la Commissione comunicava alla ricorrente di ritenere che l'esecuzione del progetto si fosse iniziata al più tardi il 15 ottobre 1992 e di aspettare pertanto la relazione intermedia entro il 15 gennaio 1993. Nella stessa lettera la Commissione pregava altresì la ricorrente di presentare ancora altre due

relazioni intermedie, vale a dire una entro il 15 aprile 1993 e l'altra entro il 15 luglio 1993. Infine, essa ribadiva che la relazione finale andava presentata entro e non oltre il 31 ottobre 1993.

9 Nel novembre 1992 il signor Tzoanos, capodivisione nell'ambito della DG XXIII, convocava la ricorrente e la 01-Pliroforiki ad una riunione svoltasi in assenza degli altri due soci del progetto. In base a quanto attestato dalla ricorrente, che non è stato in quanto tale contestato dalla convenuta, nel corso di detta riunione il signor Tzoanos avrebbe proposto di assegnare la parte più importante del lavoro e di concedere la parte più cospicua dei fondi alla 01-Pliroforiki.

10 La ricorrente veniva altresì invitata ad accettare la partecipazione al progetto di un'impresa tedesca, la Studienkreis für Tourismus, non menzionata nella proposta di progetto, già impegnata in un progetto di turismo ecologico denominato «Ecotrans». In particolare, questa partecipazione veniva discussa durante una riunione svoltasi presso la Commissione il 19 febbraio 1993, nel corso della quale i suoi uffici insistevano sulla partecipazione della Studienkreis für Tourismus.

11 Pochi giorni dopo la riunione del 19 febbraio 1993, al signor Tzoanos veniva revocato l'incarico di occuparsi del progetto Ecodata. In seguito venivano avviati un procedimento disciplinare nei confronti dello stesso signor Tzoanos e inchieste interne sui fascicoli da lui trattati. Il procedimento disciplinare portava alla destituzione del signor Tzoanos. L'inchiesta interna relativa al procedimento amministrativo che aveva portato alla concessione del contributo al progetto Ecodata non rilevava invece alcuna irregolarità.

12 Nel marzo 1993 la ricorrente, la Innovence, la Tourconsult e la 01-Pliroforiki tenevano una riunione per raggiungere un accordo sulla organizzazione del progetto e, in particolare, sulla suddivisione dei compiti. Questo accordo veniva formalmente stipulato il 29 marzo 1993.

13 La ricorrente presentava una prima relazione nell'aprile 1993, una seconda relazione nel luglio 1993 e una relazione finale nell'ottobre 1993 (allegato 12 del ricorso, volume 1). Essa invitava altresì la Commissione ad una presentazione dei lavori compiuti. Questa presentazione avveniva il 15 novembre 1993.

14 Con lettera 30 novembre 1993 la Commissione comunicava alla ricorrente quanto segue:

«(...) the Commission considers that the report submitted on the [Ecodata] project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40% of its proposed contribution of 530,000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment (...).

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

(...)».

[«(...) la Commissione ritiene che la relazione presentata sul progetto [Ecodata] riveli che il lavoro compiuto fino al 31 ottobre 1993 non corrisponde in modo soddisfacente a quanto previsto nella Vostra proposta del 22 aprile 1992. Per questo la Commissione ritiene di non dover versare il 40% non ancora erogato del contributo di 530 000 ecu previsto per detto progetto.

In particolare, le ragioni che hanno indotto la Commissione ad adottare questa decisione sono le seguenti:

1. Il progetto è tutt'altro che portato a termine. In realtà, la proposta iniziale prevedeva che la quinta fase del progetto sarebbe stata una fase pilota. Le fasi sei e

sette dovevano riguardare, rispettivamente, la valutazione del sistema e la sua estensione (ai dodici Stati membri), ed il calendario di cui a pag. 17 della proposta mostra chiaramente che queste fasi andavano portate a termine in quanto parte del progetto che la Commissione doveva cofinanziare.

2. Il questionario pilota era palesemente troppo dettagliato per il progetto di cui trattasi, tenuto conto in particolare delle risorse disponibili e della natura del progetto. Esso avrebbe dovuto essere basato su una valutazione più realistica delle informazioni fondamentali di cui hanno bisogno le persone che si occupano di questioni di turismo e ambiente (...).

3. L'interconnessione di un certo numero di dati per creare un sistema di banche dati ripartite non è stata realizzata entro il 31 ottobre 1993.

4. La natura e la qualità dei dati ottenuti dalle regioni pilota sono estremamente deludenti, in particolare perché l'inchiesta riguardava soltanto quattro Stati membri e tre regioni in ciascun Stato. Numerosi dati contenuti nel sistema sono o di interesse secondario o irrilevanti per le questioni connesse agli aspetti ambientali del turismo, in particolare a livello regionale.

5. Queste ragioni ed altre del pari manifeste dimostrano in modo sufficiente che la IPK ha mediocremente diretto e coordinato il progetto e non lo ha attuato in modo corrispondente ai propri obblighi.

(...)»].

15 La ricorrente manifestava il proprio dissenso sul contenuto della lettera menzionata, in particolare con una lettera inviata alla Commissione il 28 dicembre 1993. Nel frattempo, essa continuava a sviluppare il progetto e lo presentava alcune volte al pubblico. Il 29 aprile 1994 si svolgeva una riunione tra la ricorrente e rappresentanti della Commissione per discutere del conflitto che li opponeva. Con lettera 3 agosto 1994 la Commissione comunicava alla ricorrente quanto segue:

«I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and (the) meeting (of 29 April 1994).

(...) there is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment (...).

I now have to inform you that having fully considered the matter (...) I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project (...)».

[«Non mi è stato possibile risponderVi direttamente più presto in seguito al nostro scambio di lettere e alla riunione (del 29 aprile 1994).

(...) nella Vostra risposta del 28 dicembre non vi è nulla che possa farci mutare parere. Tuttavia, Voi avete sollevato un certo numero di punti supplementari riguardo ai quali desidererei formulare alcune osservazioni (...).

Devo ora informarVi che, dopo aver pienamente studiato la questione (...) penso che non servirebbe a molto tenere una nuova riunione. Per questo Vi confermo che, per le ragioni illustrate nella mia lettera del 30 novembre e in questa lettera, non procederemo a nessun altro versamento riguardante questo progetto. (...)]».

Procedimento e conclusioni delle parti

16 In seguito a quanto sopra, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 13 ottobre 1994, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, le parti sono state tuttavia invitate a rispondere per iscritto a taluni quesiti prima dell'udienza.

18 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza che si è tenuta il 25 giugno 1997.

19 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione 3 agosto 1994 con cui la Commissione ha negato il pagamento della seconda rata del contributo concesso alla ricorrente con la comunicazione 4 agosto 1992;

— condannare la convenuta alle spese.

20 La convenuta chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

21 La convenuta deduce l'irricevibilità del ricorso, in quanto non è stato rispettato il termine di due mesi di cui all'art. 173, quinto comma, del Trattato. La sua decisione di non versare il saldo del contributo sarebbe stata comunicata alla ricorrente con la lettera 30 novembre 1993. Questa decisione sarebbe stata definitiva e in seguito non sarebbe stata affatto riesaminata, in quanto nei contatti successivi la ricorrente non ha presentato elementi nuovi. Di conseguenza, la lettera 3 agosto 1994 avrebbe natura meramente confermativa.

22 A giudizio della ricorrente, varie espressioni contenute nella lettera 30 novembre 1993 dimostrano che la decisione in essa comunicata non era definitiva. In particolare, essa fa riferimento all'uso della parola «should» nella frase nella quale la Commissione comunica la propria intenzione di non procedere al versamento del saldo del contribuito.

23 La ricorrente osserva altresì che la decisione comunicata con la lettera 3 agosto 1994 è stata adottata dopo un nuovo esame del fascicolo e per motivi parzialmente nuovi.

Giudizio del Tribunale

24 Secondo una giurisprudenza consolidata, è irricevibile il ricorso d'annullamento diretto contro una decisione meramente confermativa di una precedente decisione non impugnata entro i termini (sentenze della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, punto 16, e 11 gennaio 1996, causa C-480/93 P, Zunis Holding e a./Commissione, Racc. pag. I-1, punto 14; ordinanza della Corte 21 novembre 1990, causa C-12/90, Infortec/Commissione, Racc. pag. I-4265, punto 10). Una decisione è meramente confermativa di quella precedente qualora non contenga nessun elemento nuovo rispetto ad un atto precedente e non sia stata preceduta da un riesame della situazione del destinatario di detto atto precedente (sentenza della Corte 9 marzo 1978, causa 54/77, Herpels/Commissione, Racc. pag. 585, punto 14; sentenze del Tribunale 3 marzo 1994, causa T-82/92, Cortes Jimenez e a./Commissione, Racc. PI pag. II-237, punto 14, e 22 novembre 1990, causa T-4/90, Lestelle/Commissione, Racc. pag. II-689, punto 24).

25 Nella fattispecie, la Commissione ha organizzato una riunione svoltasi il 29 aprile 1994, durante la quale risulta che sono stati discussi, fra altri argomenti, il suo diniego di versare il saldo del contributo e la fase di avanzamento del progetto. In particolare, ciò può desumersi dalla risposte scritte delle parti ad un quesito del Tribunale riguardante proprio il contenuto della riunione del 29 aprile 1994.

26 Il Tribunale ritiene che questa iniziativa va qualificata riesame ai sensi della giurisprudenza summenzionata. Infatti, anche se, come ha sottolineato la convenuta nella fase orale del procedimento, detta riunione non ha rivelato alcun elemento nuovo e non è stata tale da indurre la Commissione ad assumere un'altra posizione, il fatto che una riunione si sia svolta sulle stesse questioni trattate nella lettera 30 novembre 1993 non può che portare alla conclusione che la lettera 30 novembre 1993 non ha chiuso definitivamente il procedimento amministrativo. A questo proposito, il Tribunale considera che, qualora la Commissione avesse ritenuto che la lettera 30 novembre 1993 contenesse la sua decisione finale, le sarebbe stato sufficiente far riferimento a detta lettera ogni volta che la ricorrente la contattasse riguardo al diniego di versare il saldo del contributo.

27 Alla luce di quanto sopra, l'argomento della convenuta secondo cui il ricorso è stato proposto tardivamente non può essere accolto. Di conseguenza il ricorso è ricevibile.

Nel merito

28 In sostanza, la ricorrente deduce due motivi a sostegno del ricorso. Il primo motivo attiene alla violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento. Il secondo motivo riguarda la carenza di motivazione.

Sul primo motivo, relativo alla violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

29 In limine la ricorrente contesta la fissazione al 31 ottobre 1993 della data limite entro la quale il progetto andava portato a termine affinché potesse essere versato il saldo del contributo concesso. A suo parere, la fissazione di tale data sarebbe irrilevante, in quanto la dichiarazione e la lettera del 23 ottobre 1992 inviate dalla Commissione alla ricorrente contengono soltanto condizioni stabilite unilateralmente dalla Commissione.

30 Più specificamente, per quanto riguarda la dichiarazione, la ricorrente assume che in sostanza essa non configura un contratto, in quanto il beneficiario di un contributo economico comunitario non offre alcuna controprestazione alla Comunità. Essa sottolinea che, ai sensi del regolamento finanziario delle Comunità, un accordo contrattuale tra la Comunità e il beneficiario di un contributo esiste soltanto se vi è una cauzione da parte del beneficiario.

31 Inoltre, la ricorrente osserva che il testo della dichiarazione definisce la data del 31 ottobre 1993 come data entro la quale dev'essere presentata la relazione finale sull'uso dei fondi, e non come data entro la quale deve effettivamente essere portato a termine il progetto.

32 Per quanto riguarda lo stato del progetto al 31 ottobre 1993, la ricorrente, pur riconoscendo che vi sono stati rilevanti ritardi nell'esecuzione dello stesso, asserisce che la sua presentazione in data 15 novembre 1993 «è stata coronata da successo» e che la relazione presentata nell'ottobre 1993 faceva riferimento a «conclusioni concrete in ordine alla futura organizzazione della banca dati Ecodata». Essa sottolinea di aver presentato tutti i documenti richiesti dalla dichiarazione anteriormente al 31 ottobre 1993 e rileva che tutte le spese sostenute erano direttamente collegate al progetto e non eccedevano l'importo del contributo concesso.

33 La ricorrente conclude che erano soddisfatte tutte le condizioni stabilite nella dichiarazione per il versamento del saldo del contributo. Negando il pagamento in base a considerazioni relative allo stato e alla qualità del progetto, la Commissione avrebbe ecceduto quanto stabilito dalla dichiarazione e, di conseguenza, i suoi poteri. Pertanto, la Commissione avrebbe commesso una violazione del principio patere legem quam ipse fecisti. Allo stesso modo, il diniego di pagamento violerebbe il principio della Selbstbindung (principio secondo cui gli atti dell'amministrazione vincolano i successivi comportamenti della stessa) ed il principio della tutela del legittimo affidamento.

34 Infine, la ricorrente ricorda che i ritardi nell'esecuzione del progetto sono stati provocati da talune ingerenze dei funzionari della DG XXIII, in particolare quelle intese ad affidare la parte più cospicua dei fondi concessi alla 01-Pliroforiki (v. precedente punto 9) e a far accettare come socio l'impresa Studienkreis für Tourismus (v. precedente punto 10) e che, pertanto, è ingiustificato punire soltanto per questo motivo la ricorrente negandole il pagamento proprio a causa di un'esecuzione tardiva del progetto.

35 Secondo la convenuta, i principi generali invocati dalla ricorrente non costituiscono l'ambito normativo alla luce del quale dev'essere valutata la decisone impugnata. Sarebbe più pertinente esaminare entro quali limiti la ricorrente abbia ottemperato alle condizioni per la concessione del contributo.

36 Su questo punto la convenuta osserva anzitutto che il termine stabilito nella dichiarazione era imperativo, data la necessità di rispettare le norme finanziarie. Essa sostiene poi che il progetto non era affatto realizzato al momento della scadenza di detto termine. Al riguardo, essa osserva che la banca dati non era realmente operativa il 31 ottobre 1993 e che, anche ammesso che lo fosse entro certi limiti, la ricorrente e i suoi soci non avevano integrato in essa i dati di tutti gli Stati membri, mentre questo lavoro era espressamente previsto nella descrizione e nel calendario contenuti nella proposta del 22 aprile 1992. Peraltro, la convenuta osserva che la relazione finale preannuncia sempre l'inizio piuttosto che la fine del lavori. Inoltre, la convenuta esprime la sua delusione per quanto riguarda la qualità dei dati raccolti nelle regioni pilota.

37 Da questi elementi la convenuta desume che il progetto oggetto del contributo concesso non è stato eseguito, entro il termine stabilito, conformemente alle condizioni per l'erogazione.

Giudizio del Tribunale

38 Dalla giurisprudenza in materia di contribuiti finanziari concessi dalla Comunità emerge che l'obbligo di rispettare le condizioni finanziarie indicate nella decisione di concessione costituisce, così come l'obbligo di esecuzione materiale dell'investimento, uno degli impegni essenziali da parte del beneficiario e, pertanto, condiziona l'assegnazione del contributo comunitario (sentenza del Tribunale 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 e T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247, punto 160).

39 Nella fattispecie, le condizioni finanziarie del contributo sono contenute nella dichiarazione allegata alla decisione di concessione. Infatti, la lettera 4 agosto 1992 con cui è stato concesso il contributo finanziario alla ricorrente dichiara che «(e)in Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt» [«Qui allegato troverete un modulo di dichiarazione contenente gli obblighi generali da assolvere quale beneficiario di un aiuto finanziario della Commissione»]. La dichiarazione è stata firmata dalla ricorrente con le indicazioni «gelesen und gebilligt» («letto e approvato») e, fra l'altro, enuncia come condizioni che il contributo venisse utilizzato nell'ambito del progetto illustrato nella proposta del 22 aprile 1992 e che nei tre mesi successivi al completamento del progetto ed entro e non oltre il 31 ottobre 1993 venisse presentata una relazione sull'uso del contributo. Per quanto riguarda la data del 31 ottobre 1993, la dichiarazione precisava che essa era necessaria a causa della durata limitata degli stanziamenti impegnati per l'azione di cui trattasi.

40 Il Tribunale ritiene che dalle condizioni summenzionate della dichiarazione emerge chiaramente che, in primo luogo, l'uso dei fondi avrebbe dovuto riguardare le fasi principali del progetto elencate nella proposta del 22 aprile 1992 (v. il precedente punto 4) e che, in secondo luogo, la relazione chiesta per il 31 ottobre 1993 avrebbe dovuto fungere da relazione finale sull'uso dei fondi, per cui tale data costituiva la data limite per il completamento del progetto illustrato nella proposta del 22 aprile 1992. Peraltro, la stessa ricorrente ha definito la sua relazione presentata nell'ottobre 1993 «relazione finale» e nella pagina 89 di detta relazione (allegato 12 del ricorso, volume 1) ha ricordato espressamente che il 31 ottobre 1993 era la data limite per il completamento del progetto, come inizialmente proposto. Dai documenti del fascicolo risulta altresì che l'eventualità di una riduzione del contributo in caso di inosservanza della data fissata dalla Commissione era del pari conosciuta ed ammessa dalla ricorrente. Ciò emerge, ad esempio, dal contratto stipulato tra la ricorrente e i suoi soci il 29 marzo 1993 (allegato 9 del ricorso), il quale, nel paragrafo riguardante la realizzazione dei lavori, stabilisce che «the Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant». [«Le parti contraenti riconoscono che la Commissione delle Comunità europee ha fissato una data limite che non può essere superata senza compromettere il versamento del contributo»].

41 Per quanto riguarda l'osservanza, da parte della ricorrente, delle condizioni per la concessione così definite, va rilevato che il 31 ottobre 1993 i lavori per l'estensione del sistema alle regioni e agli Stati membri diversi da quelli ricompresi nella fase pilota del progetto non erano stati realizzati. In particolare, ciò emerge dalla pag. 6 della relazione finale, secondo la quale «this final report contains the results of the test phase of the [Ecodata]-Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting» [«questa relazione finale contiene i risultati della fase pilota del progetto (Ecodata). Tuttavia, è necessario sottolineare che (Ecodata) non si trova ora nella fase finale, ma piuttosto nella fase iniziale]», e dalla pag. 32 della stessa relazione, la quale ribadisce che la fase pilota era limitata alla Germania, alla Francia, all'Italia e alla Grecia.

42 Inoltre, si deve rilevare che la relazione finale presentata dalla ricorrente nell'ottobre 1993 è formulata con molte riserve, anche per quanto riguarda le tappe della fase pilota, dello sviluppo del software e della valutazione del sistema. In particolare, nelle pagine 94-96, 100 e 106 della relazione finale si dichiara che neppure nelle regioni pilota la raccolta dei dati era interamente portata a termine [Germania: «(...) many of the questions could not be answered at present»; [«(...) molte questioni non possono ora essere risolte»]; Francia: «(...) fieldwork in France proved to be extremely difficult. (...) data collection will continue» «(...) [la raccolta di dati in Francia è risultata estremamente difficile. (...) la raccolta dei dati continuerà»]; Italia: «In terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70-80% of the check list data is available. (...) In terms of quality we met some difficulties» [«In termini di quantità, la raccolta di dati effettuata in Italia ha dimostrato che è disponibile il 70-80% dei dati della lista di controllo. (...) Sotto il profilo qualitativo, abbiamo incontrato talune difficoltà»]; Grecia; «(...) data collection was difficult» [«(...) la raccolta dei dati è stata difficile»]. A pagina 195 della relazione finale la ricorrente aggiunge che «in the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection» [«nel prossimo futuro sarà necessario migliorare i metodi di raccolta dei dati»]. Una dichiarazione a pagina 166 della relazione suggerisce che non era stata ancora effettuata una valutazione del sistema. In particolare, in essa si afferma che «the database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation» [«la base di dati per le regioni pilota fornisce una iniziale riserva di dati sui rapporti fra turismo e ambiente e sulla situazione ambien-

tale nelle regioni turistiche. Essa consente altresì di concordare procedure per la valutazione dei dati»]. A pag. 171 della relazione viene ribadito che la valutazione del sistema deve ancora essere effettuata [«Two evaluation approaches will be used in the (Ecodata) analysis»] [«Due metodi di valutazione saranno usati nell'esame (Ecodata)»]. La relazione utilizza altresì il futuro semplice per illustrare vari elementi del software [«The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate. (...)»] [«L'applicazione a distanza verrà realizzata utilizzando l'Asymetrix Toolbook come un'applicazione Microsoft Windows. Essa richiederà uno schermo a colori VGA, una versione Microsoft Windows 3.1 o più recente, un modem ed un software di comunicazioni configurato in modo appropriato per azionare il modem. Nelle fasi successive essa richiederà altresì un drive CD-ROM, ma nella fase pilota basterà un capace disco rigido (...)»].

43 Il Tribunale ritiene che, alla luce di quanto sopra, la Commissione era legittimata a concludere che, sia sotto il profilo della quantità, sia per quanto riguarda la qualità, i risultati dei lavori corrispondevano solo molto parzialmente al progetto come proposto dalla ricorrente e finanziato dalla Comunità e che essa ha reagito in modo adeguato a questa carente esecuzione, rifiutando di versare il saldo del contributo.

44 Alla luce delle considerazioni che precedono, la ricorrente non può far valere i principi generali da essa invocati.

45 Per quanto riguarda anzitutto il principio patere legem quam ipse fecisti o della Selbstbindung, il Tribunale rileva che la ricorrente non ha ottemperato alle condizioni per la concessione del contributo, per cui non si può rimproverare alla

Commissione di aver violato detto principio. Infatti, la Commissione si è limitata ad applicare la clausola della dichiarazione secondo la quale il beneficiario accetta di rinunciare al versamento dell'eventuale saldo qualora i termini fissati nella dichiarazione non siano rispettati (v. il precedente punto 6).

46 Analogamente, la ricorrente non può invocare con successo il principio della tutela del legittimo affidamento. Infatti, il beneficiario di un contributo finanziario comunitario non può legittimamente sperare di ricevere, in caso di violazione delle condizioni per la concessione di quest'ultimo, il versamento di tutto l'ammontare concesso. In questo caso, egli non può pertanto far valere il principio della tutela del legittimo affidamento per ottenere il versamento del saldo dell'ammontare complessivo del contributo inizialmente concesso (sentenze della Corte 4 giugno 1992, causa C-181/90, Consorgan/Commissione, Racc. pag. I-3557, punto 17, e causa C-189/90, Cipeke/Commissione, Racc. pag. I-3573, punto 17; sentenza del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 27).

47 Infine, il Tribunale ritiene che la ricorrente non può rimproverare alla Commissione di aver provocato i ritardi nell'esecuzione del progetto. A questo proposito, si deve rilevare che la ricorrente ha aspettato fino al marzo 1993 prima di avviare trattative con i propri soci in ordine alla suddivisione dei compiti per l'esecuzione del progetto, pur essendone l'impresa coordinatrice. Così, la ricorrente ha lasciato trascorrere la metà del tempo previsto per l'esecuzione del progetto senza poter realmente svolgere un'azione efficace. Anche se ha fornito indizi del fatto che uno o più funzionari della Commissione si sono intromessi in modo inquietante nel progetto nel periodo dal novembre 1992 al febbraio 1993, essa non ha affatto dimostrato che queste ingerenze l'abbiano privata di ogni possibilità di avviare una effettiva collaborazione con i propri soci anteriormente al marzo 1993.

48 Da quanto precede emerge che il primo motivo dev'essere disatteso.

Sul secondo motivo, relativo alla carenza di motivazione

Argomenti delle parti

49 La ricorrente deduce altresì un motivo relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato. Essa ritiene che le lettere 30 novembre 1993 e 3 agosto 1994 non siano sufficientemente motivate. In particolare, gli addebiti mossi nei punti 1-5 della lettera 30 novembre 1993 sarebbero imprecisi e generici, e la lettera 3 agosto 1994 non conterrebbe alcun motivo attinente allo stato di esecuzione del progetto.

50 La convenuta ritiene che le lettere 30 novembre 1993 e 3 agosto 1994 soddisfino pienamente i requisiti formulati dalla giurisprudenza in materia di motivazione. In particolare, le ragioni enunciate in dette lettere consentirebbero alla ricorrente di valutare la legittimità della decisione e al Tribunale di esercitare le proprie funzioni.

Giudizio del Tribunale

51 La decisione con cui viene ridotto l'ammontare di un contributo finanziario deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano la riduzione del contributo rispetto all'ammontare inizialmente concesso, dato che essa determina conseguenze gravi per il beneficiario del contributo (citate sentenze Consorgan/Commissione e Cipeke/Commissione, punti 15-18; sentenze del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal/Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 52; e 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 33).

52 Il Tribunale ritiene che la lettera 3 agosto 1994 di cui al ricorso in esame fa risultare chiaramente le ragioni che hanno indotto la Commissione a negare il versamento del saldo del contributo concesso. A questo proposito, è sufficiente rilevare che la lettera 3 agosto 1994 fa riferimento in sostanza alle ragioni illustrate nella lettera

30 novembre 1993 e che questa lettera, ricordando le condizioni del contributo ed elencando minuziosamente le carenze nell'esecuzione del progetto, indica chiaramente le ragioni del diniego. A questo proposito, il Tribunale ricorda che una decisione è sufficientemente motivata allorché rinvia ad un documento già in possesso del destinatario e contenente gli elementi sui quali l'istituzione ha basato la propria decisione (v. citata sentenza Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, punto 144).

53 Peraltro, sia nel ricorso, sia nel corso del procedimento la ricorrente ha replicato a ragionamenti svolti dalla Commissione nelle lettere 3 agosto 1994 e 30 novembre 1993 e riguardanti il diniego di versare il saldo del contributo, il che dimostra come la ricorrente fosse in possesso delle indicazioni necessarie per tutelare i propri diritti. Analogamente, il Tribunale è in possesso delle indicazioni necessarie per esercitare il suo controllo di legittimità. Alla luce di quanto sopra, non può essere rilevata una carenza di motivazione (v. sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 6 aprile 1995, causa T-150/89, Martinelli/Commissione, Racc. pag. II-1165, punto 65).

54 Di conseguenza, anche il secondo motivo dev'essere disatteso.

55 Tenuto conto di tutto quanto considerato in precedenza, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

56 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne viene fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente e la Commissione ne ha chiesto la condanna alle spese, essa va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Saggio Tiili Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 ottobre 1997.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Saggio