CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 4 luglio 1996 *

A — Introduzione

1. L'impugnazione proposta dalla Commissione nella presente fattispecie si dirige avverso la sentenza del Tribunale di primo grado 7 marzo 1995 nelle cause riunite T-432/93, T-433/93 e T-434/93 [1]. Nella detta sentenza il Tribunale, decidendo su un ricorso proposto dalle società Socurte, Quavi e Stec, ha annullato una decisione con la quale la Commissione riduceva il contributo del Fondo sociale europeo ad un progetto al quale le parti ora resistenti, e già ricorrenti nel procedimento di primo grado, partecipavano.

2. Secondo l'art. 1, n. 2, lett. a), letto congiuntamente con l'art. 3, n. 1, della decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, 83/516/CEE, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo [2], in vigore all'epoca dei fatti in causa, il Fondo sociale europeo (in prosieguo: il «FSE») poteva partecipare al finanziamento di azioni di formazione e orientamento professionale, realizzate nell'ambito della politica del mercato del lavoro degli Stati membri. Secondo l'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950, relativo all'applicazione della decisione 83/516/CEE [3], in caso di approvazione di una siffatta domanda di finanziamento veniva pagato alla data prevista per l'inizio dell'azione di formazione un anticipo pari al 50% del contributo del FSE.

3. L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83 così disponeva:

«Qualora il contributo del Fondo non sia utilizzato alle condizioni stabilite dalla decisione di approvazione, la Commissione può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni».

4. Nel 1986, il Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu-Dipartimento per gli Affari del Fondo Sociale Europeo-(in prosieguo: il «DAFSE»), organismo dipendente dal ministero portoghese per l'Occupazione e la Previdenza sociale, presentava domanda di contributo per talune azioni di formazione professionale presentante da più

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Socurte e a./Commissione (Racc. pag. II-503).

2 — GU L 289, pag. 38.

3 — GU L 289, pag. 1.

imprese, tra cui anche le ricorrenti nel procedimento di primo grado. Con decisione 7 maggio 1986 la Commissione consentiva che il FSE partecipasse al finanziamento del detto progetto con un determinato contributo. Il DAFSE informava le ricorrenti in primo grado di tale decisione, e comunicava loro, allo stesso tempo, l'ammontare del contributo finanziario dell'FSE ai costi delle azioni da loro programmate. L'importo previsto a titolo di anticipo veniva pagato alle dette ricorrenti.

5. A conclusione delle azioni eseguite nel contesto di tale programma, le ricorrenti in primo grado chiedevano il pagamento del saldo del contributo del FSE. Ma questo non avveniva. Anzi, con lettera 18 marzo 1991, il DAFSE, richiamandosi a una decisione della Commissione, chiedeva alle ricorrenti la restituzione di parte dei contributi già pagati.

6. Con lettera 15 aprile 1991 l'avvocato delle società interessate chiedeva al DAFSE di comunicare i motivi della richiesta di rimborso, e di trasmettergli copia della decisione della Commissione alla base della lettera del 18 marzo.

7. Con lettera 24 aprile 1991, ricevuta dai destinatari il 30, il DAFSE comunicava alle ricorrenti in primo grado che la Commissione aveva infine stanziato come contributo del FSE un importo minore di quello inizialmente previsto [4]. Il DAFSE faceva a questo proposito riferimento alla lettera 14 febbraio 1991 del competente servizio della Commissione ad esso indirizzata e che aveva subito trasmesso alle ricorrenti in primo grado. In tale succinta lettera veniva affermato che la Commissione aveva esaminato la domanda di pagamento del saldo, e che sulla base di tale domanda era pervenuta alla fissazione dell'ammontare definitivo del contributo per l'importo controverso. A questo proposito sarebbe stato tenuto conto di determinati contratti, come pure di vari controlli.

8. Con lettera 14 maggio 1991 indirizzata al DAFSE e con lettera 17 maggio 1991 indirizzata alla Commissione, le ricorrenti in primo grado chiedevano allora la trasmissione di copie autentiche della originaria decisione della Commissione relativa alla concessione del contributo del FSE come pure della decisione della Commissione relativa alle loro domande di pagamento del saldo del contributo.

9. Con lettera 30 luglio 1991 il DAFSE inviava alle ricorrenti in primo grado «una copia autentica della comunicazione (...) relativa alla decisone di autorizzazione della Commissione» riguardante la fattispecie controversa. Tale documento consisteva in una

4 — L'ammontare del contributo alla fine consentito ammontava a complessivi 437 452 918 ESC (pari al 50% del contributo inizialmente previsto).

lettera della Commissione al DAFSE datata 10 luglio 1991, dove venivano esposti in dettaglio i motivi della riduzione dei contributi.

Ivi la Commissione affermava, in particolare, che nel periodo dal 26 al 29 luglio 1988, a seguito di una ispezione effettuata presso la ditta Stec, era emerso che taluni esborsi non erano stati sufficientemente documentati e che talune voci non risultavano essere state valutate in modo appropriato. Di fronte a tali lacune, la Commissione avrebbe espletato essa stessa un'analisi dei costi ritenuti adeguati e, a seguito di tale analisi, era pervenuta ad una riduzione dei contributi originariamente fissati.

In tale lettera la Commissione affermava che le autorità nazionali avevano presentato talune osservazioni in merito a tale modo di procedere.

10. Le società interessate, con atto pervenuto nella cancelleria della Corte il 10 ottobre 1991 [5], proponevano quindi ricorso domandando, tra l'altro, l'annullamento dell'atto contenuto nella lettera 10 luglio 1991 indirizzata dalla Commissione al DAFSE. La Commissione concludeva chiedendo che la Corte volesse dichiarare il ricorso irricevibile e/o respingerlo.

11. Il Tribunale di primo grado dichiarava il ricorso di annullamento ricevibile e fondato.

12. Per quanto riguarda la questione della ricevibilità del ricorso, il Tribunale ha dapprima fatto riferimento alla circostanza che le ricorrenti al 30 aprile 1991 si trovavano in possesso della lettera della Commissione 14 febbraio 1991, «ed erano pertanto venute a conoscenza, da un lato, della decisione della Commissione di ridurre il contributo del Fondo e del suo rifiuto di versarne il saldo, e dall'altro, delle conseguenze di tale decisione nei loro riguardi, elementi questi esposti dall'organismo nazionale competente nelle lettere 18 marzo e 24 aprile 1991 sopra menzionate» [6]. La detta lettera 14 febbraio 1991 conteneva però solo una «motivazione in termini astratti e generici», e «non specificava con precisione i motivi» che giustificavano l'adozione della detta decisione. Le ricorrenti, all'atto stesso del ricevimento della lettera del DAFSE 24 aprile 1991 chiedevano alla Commissione e al DAFSE che fossero puntualizzati i motivi della detta decisione. Esse ricevevano comunicazione di tali motivi solo il 30 luglio 1991, quando il DAFSE trasmise loro il testo della lettera della Commissione 10 luglio 1991. Solo allora, a mezzo di tale lettera, le ricorrenti avevano avuto una adeguata conoscenza dei motivi della decisione della Commissione e solo «a decorrere da questa stessa data hanno potuto utilmente promuovere un ricorso avverso tale decisione» [7].

5 — La Corte di giustizia, con ordinanza 27 settembre 1993, rinviava i detti atti al Tribunale di primo grado delle Comunità europee sulla base della modifica di competenze successivamente intervenuta.

6 — Sentenza già citata (nota 1), punto 46.

7 — Ibidem, punto 50

Il Tribunale ha quindi constatato che il ricorso di annullamento della decisione della Commissione, tale quale risulta dalla lettera 10 luglio 1991, era stato proposto entro il termine prescritto.

13. Per quanto riguarda l'esame nel merito della fondatezza della domanda di annullamento, il Tribunale ha sottolineato che la possibilità che l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83 offre allo Stato membro interessato di presentare, prima dell'adozione di una decisione della Commissione avente ad oggetto la riduzione di un contributo del FSE, proprie osservazioni sia in relazione alla motivazione sia all'esatto ammontare della prevista riduzione constituisce una «formalità sostanziale» [8]. Il Tribunale ha poi valutato la documentazione presentata dalla Commissione, sulla quale questa si è basata. Tale documentazione riguardava tre ispezioni, espletate dalla Commissione dal 27 ottobre al 3 novembre 1986, dal 28 settembre al 2 ottobre 1987 e dal 26 al 29 luglio 1988, come pure due riunioni tenutesi nel giugno 1988 tra rappresentanti della Commissione e autorità portoghesi. Il Tribunale è pervenuto alla conclusine che dalla detta documentazione non era dato dedurre che la Commissione avesse soddisfatto l'obbligo derivantele dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83.

Il Tribunale ha pertanto dichiarato nulla la decisione della Commissione relativa alla riduzione del contributo del FSE.

8 — Ibidem, punto 65.

14. Le ricorrenti avevano inoltre chiesto la condanna della Commissione al pagamento del saldo del contributo inizialmente stabilito. Il Tribunale ha ritenuto tale domanda irricevibile e ha pertanto respinto il ricorso per il resto.

15. La Commissione ha proposto impugnazione avverso la detta sentenza. Essa ha chiesto alla Corte di rimuovere la sentenza e di porre le spese di causa a carico delle ricorrenti.

16. Quest'ultime chiedono che la Corte voglia respingere il ricorso di impugnazione, confermare la sentenza impugnata e condannare la Commissione alle spese di causa.

B — Valutazione

Considerazioni preliminari

17. L'atto di impugnazione della Commissione fa riferimento, stando alla sua formulazione letterale, alla sentenza del Tribunale nel suo complesso. Dal testo del detto atto emerge tuttavia che la Commissione intende impugnare la sentenza solo nella misura in cui ha parzialmente accolto il ricorso. In tali

termini esso è stato pure inteso dalle società ricorrenti in primo grado. L'impugnazione pertanto non si estende alla decisione con la quale il Tribunale di primo grado respinge per il resto il ricorso.

18. La Commissione censura la sentenza impugnandola sotto due aspetti. Da un lato, il Tribunale avrebbe ingiustamente ritenuto che il termine per promuovere un ricorso di annullamento avverso la decisione della Commissione sia iniziato a decorrere solo dal 30 luglio 1991. La decisione è stata adottata il 14 febbraio 1991 ed è stata portata a conoscenza delle società interessate il 30 aprile 1991, ed a partire da questa data il termine ha iniziato a decorrere. Dall'altro lato, l'affermazione del Tribunale, secondo la quale la Commissione avrebbe violato l'obbligo di consultare gli Stati membri interessati derivantele dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83 sarebbe inesatta.

Sulla ricevibilità del ricorso

19. Secondo il Tribunale, «in mancanza di pubblicazione o di notificazione di un atto, spetta al soggetto che ha avuto conoscenza dell'esistenza di un atto che lo interessa richiederne, entro un termine ragionevole, il testo integrale; ciò posto, il termine per il ricorso può decorrere solo dal momento in cui il terzo interessato abbia avuto conoscenza esatta del contenuto e della motivazione dell'atto di cui trattasi, in modo da poter fruire del suo diritto di promuovere un ricorso» [9].

20. Tale posizione corrisponde alla costante giurisprudenza, che il Tribunale di primo grado ha citato a questo proposito [10] e che neppure la Commissione mette in discussione. Anche il giudizio del Tribunale secondo il quale le ricorrenti in primo grado avrebbero domandato il testo integrale della decisione entro un termine ragionevole non è stato — giustamente — attaccato dalla Commissione.

21. Tuttavia, la Commissione sostiene il punto di vista che la menzionata giurisprudenza non era applicabile al caso di specie, dato che essa è valida solo per i casi in cui manca una pubblicazione o una notifica della decisione. Nella fattispecie sulla quale il Tribunale di primo grado è stato chiamato a pronunciarsi, la decisione 14 febbraio 1991 è stata però portata a conoscenza delle società interessate il 30 aprile 1991.

22. Il punto di partenza di questa argomentazione è senza dubbio corretto. La citata giurisprudenza è — come emerge dal tenore dei passi sopra citati — pertinente solo se la

9 — Sentenza già menzionata (nota 1), punto 49.

10 — Basta vedere la sentenza 6 luglio 1988, causa 236/86, Dillinger/Commissione (Racc. pag. 3761, punto 14), e la sentenza del Tribunale 19 maggio 1994, causa T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissione (Racc. pag. II-361, punto 29); v. anche, più recentemente, sentenza del Tribunale 8 maggio 1996, causa T-19/95, Adia interim/Commissione (Racc. pag. II-321, punto 33).

controversa decisione non è stata né pubblicata né notificata all'interessato. Secondo l'accezione dell'art. 173, n. 5, del Trattato CEE, con il temine di «Mitteilung» si deve intendere il termine «Bekanntgabe», nell'accezione dell'art. 191, del Trattato CEE [11]. La versione tedesca dell'art. 173, n. 5, è da questo punto di vista — a differenza, ad esempio, delle versioni francese e inglese —, formulata in modo alquanto ambiguo. Solo tale interpretazione risponde però al senso e allo scopo della menzionata giurisprudenza. Una protrazione del momento a partire dal quale inizia a decorrere il termine per la presentazione del ricorso previsto nell'art. 173 può essere, infatti, presa in considerazione solo in quei casi in cui la decisione non viene né pubblicata né formalmente notificata all'interessato. Solo in questi casi possono sorgere nell'interessato dubbi circa il contenuto e la motivazione della decisione, che potrebbero giustificare una tutela particolare.

23. Nella fattispecie in esame, però, manca una siffatta comunicazione agli interessati. La mera trasmissione della lettera della Commissione del 14 febbraio 1991, tramite la comunicazione 24 aprile 1991 da parte delle autorità portoghesi non è a tal fine sufficiente. Anzi, il DAFSE tramite la detta comunicazione ha portato a conoscenza delle ricorrenti in primo grado solo la decisione indirizzata allo Stato membro interessato. Dal momento che la comunicazione della lettera della Commissione 14 febbraio 1991, per la sua sinteticità e incompletezza, non metteva gli interessati in grado di decidere con cognizione di causa se dovessero avvalersi della facoltà di ricorrere in giudizio, il termine di presentazione del ricorso ha iniziato a decorrere solo allorché era stato loro comunicato il testo completo della decisione che i detti interessati avevano richiesto entro un termine ragionevole.

24. L'interpretazione sostenuta dalla Commissione, per di più, non porterebbe a risultati utili. Essa infatti avrebbe come conseguenza che le società che versano nella situazione delle ricorrenti in primo grado dovrebbero proporre immediatamente ricorso al fine di tutelare i propri diritti. È quindi evidente che la decisione della Commissione nella forma conferitale dalla lettera 14 febbraio 1991 non corrispondeva in alcun modo al requisito della motivazione degli atti prescritto dall'art. 190 del Trattato CE, e doveva pertanto essere senz'altro annullata. L'interpretazione sostenuta dalla Commissione comporterebbe un evitabile incremento del contenzioso.

25. Il primo motivo di ricorso deve pertanto essere respinto.

Sulla violazione dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83

26. Come già accennato, il Tribunale di primo grado ha ritenuto che l'obbligo di consultazione prescritto dalla disposizione

11 — In tal senso anche H. Krück in Von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, quarta edizione, Baden-Baden 1991, art. 173, nota 66. La «Bekanntgabe» di cui all'art. 173, quinto comma, corrisponde alla «Veröffentlichung» di cui all'art. 191.

qui controversa costituisce un requisito di forma sostanziale. Richiamandosi alla giurisprudenza [12], il Tribunale ha accertato che le ricorrenti in primo grado potevano far valere la violazione delle dette disposizioni.

27. Il Tribunale di primo grado ha quindi, da un lato, considerato che l'obbligo di dare allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni precede l'adozione della controversa decisione e che, dall'altro, l'adempimento di tale formalità deve poter essere dimostrato «in modo inequivocabile»; è in tal modo escluso che ciò «possa esser provato in via presuntiva» [13].

28. Per quanto riguarda la relazione presentata dalla Commissione in merito all'ispezione effettuata dal 27 ottobre al 3 novembre 1986, il Tribunale di primo grado ha accertato che nella detta relazione non vi è menzione di alcuna eventuale osservazione da parte delle autorità portoghesi. Altrettanto vale per la relazione relativa all'ispezione dal 28 settembre al 2 ottobre 1987. Dalla relazione sull'ispezione dal 26 al 29 luglio 1988 emerge che la Commissione ha preso in considerazione l'opportunità di ridurre il contributo del FES e di rinunciare, allo stesso tempo, a chiedere la restituzione delle somme già pagate. Da tali documenti, tuttavia, non emerge che alle autorità portoghesi sia stata data la possibilità di presentare osservazioni al riguardo [14].

29. Alla stessa conclusione il Tribunale di primo grado è pervenuto per quanto riguarda due riunioni tenutesi nel giugno 1988, alle quali la Commissione aveva fatto riferimento. A documentazione della prima di queste riunioni, la Commissione aveva fatto rinvio alla relazione sull'ispezione dal 26 al 29 luglio 1988, dalla quale, tuttavia — come già detto — non si poteva dedurre, a giudizio del Tribunale di primo grado, che la Commissione avesse dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni. A proposito della documentazione relativa alla seconda riunione, il Tribunale di primo grado si è riferito a una nota della Commissione redatta a seguito di tale riunione e indirizzata alle autorità portoghesi, nella quale era stato affermato che la Commissione riteneva auspicabili «un'ispezione in loco e/o una risposta a quesiti aggiuntivi». Sulla base di questi elementi il Tribunale ha tratto la conclusione che la Commissione fino a quel momento non aveva ancora adottato alcuna decisione sulla quale le autorità portoghesi avrebbero potuto essere state sentite [15]. Il Tribunale restava ulteriormente confortato nel sostenere tale affermazione da una nota del competente membro della Commissione datata 19 ottobre 1988, nella quale si leggeva che la Commissione, in occasione degli incontri tenutisi nel giugno 1988, aveva sottoposto alle autorità portoghesi talune proposte relative a «pratiche analoghe». Il Tribunale di primo grado ha da ciò concluso che non risultava dimostrato che siffatte proposte fossero state sottoposte anche per il caso in esame [16].

30. Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale perveniva alla conclusione che la Commissione non poteva considerarsi aver rispettato il suo obbligo di dare allo Stato membro

12 — V., tra altre, sentenza 7 maggio 1991, causa C-304/89, Oliveira/Commissione (Racc. pag. I-2283, punto 17).

13 — V. supra (nota 1), punto 66.

14 — V. supra (nota 1), punti da 68 a 70.

15 — V. supra (nota 1), punto 72.

16 — V. supra (nota 1), punti 73 e 74.

interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni, conformemente all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83.

31. La Commissione osserva che le autorità portoghesi hanno avuto conoscenza delle ispezioni e vi hanno preso parte. Esse avrebbero, di conseguenza, avuto conoscenza dei motivi di preoccupazione della Commissione, che hanno d'altronde costituito oggetto di discussione in occasione delle dette ispezioni. La soluzione infine accolta sarebbe già stata evocata nel corso di una riunione tra un membro della Commissione e il competente ministro portoghese. La Commissione l'avrebbe nuovamente proposta nel corso delle riunioni del giugno 1988. L'esistenza di uno scambio costante di informazioni avrebbe messo in grado le autorità portoghesi di conoscere in anticipo il tipo di soluzione che sarebbe stata adottata e di presentare le loro osservazioni.

32. A mio avviso anche questo motivo di ricorso deve essere disatteso. La Commissione censura nel merito che il Tribunale non avrebbe correttamente interpretato il mezzo di prova prodotto. Come da essa giustamente affermato nella replica, la questione sulla quale verte la presente fattispecie è essenzialmente se gli elementi prodotti dalla Commissione nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado consentivano di accertare in modo sufficientemente sicuro che la Commissione aveva rispettato l'obbligo di dare allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni. Il Tribunale di primo grado ha risolto tale questione in senso negativo. Non ravviso in tale decisione alcun vizio.

33. La Commissione non censura l'interpretazione che il Tribunale ha fatto di ciascun singolo documento. A suo parere, il Tribunale di primo grado non ha valutato sufficientemente il contesto nel quale tali documenti si inseriscono. Si tratta, pertanto, in realtà, di una questione relativa alla valutazione delle prove, la quale, a mio avviso, non può costituire, in quanto tale, oggetto di un ricorso di questo tipo, che è notoriamente limitato alle questioni di diritto. Sarebbe altrimenti se il Tribunale, nel contesto della valutazione delle prove, avesse commesso un errore di diritto.

34. La Commissione sembra ravvisare un siffatto errore di diritto nel fatto che il Tribunale ha preteso una prova espressa dell'adempimento del suo obbligo di consultazione. Non condivido tale punto di vista. La stretta collaborazione tra i servizi della Commissione e quelli degli Stati membri, alla quale la Commissione attribuisce tanta importanza, è inerente al settore qui in esame. Se si dovesse intendere che questa circostanza fosse di per sé sola sufficiente a dimostrare che la Commissione, prima di adottare la sua decisione, abbia dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni, si ignorerebbe la natura di requisito formale sostanziale dell'obbligo posto nell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83. La Commissione, a questo riguardo, si limita in sostanza — come le ricorrenti hanno giustamente affermato nel procedimento di primo grado — a presumere di aver adempiuto tale obbligo, senza fornire in merito una prova concreta. Ciò non può considerarsi sufficiente.

35. La Commissione censura il giudizio del Tribunale secondo il quale la prova dell'adempimento del controverso obbligo di consultazione può essere fornita solo tramite la produzione di documenti, che si riferiscono esclusivamente all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2950/83. Questo argomento è irrilevante. È vero che si deve convenire con la Commissione secondo cui non si richiedono particolari formalità per mettere in atto l'obbligo di consultazione. Ciò però non dispensa la Commissione — come giustamente rilevato dalle ricorrenti nel corso del procedimento di primo grado — dall'obbligo di dimostrare, quando necessario, che allo Stato membro interessato è stata data la possibilità di presentare le sue osservazioni. Ed è proprio questa la prova che qui manca.

La Commissione cita a torto la sentenza della Corte di giustizia 25 maggio 1993 nella causa C-199/91 [17] a sostegno del suo punto di vista. Nella detta sentenza la Corte di giustizia aveva tratto da alcuni documenti ad essa prodotti la conclusione che la Commissione aveva soddisfatto l'obbligo di consultazione per quanto riguarda *taluni* progetti considerati nelle dette cause. Per quanto riguarda i *restanti* progetti, la Corte ha giudicato che dal fascicolo non era consentito dedurre che la Commissione abbia dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni circa la prevista decisione [18].

36. Di conseguenza, anche il secondo motivo di ricorso deve essere disatteso.

37. Il ricorso con il quale la Commissione impugna la sentenza del Tribunale di primo grado deve pertanto essere respinto. La decisione sulle spese va adottata conformemente agli artt. 122, 118 e 69 del regolamento di procedura della Corte.

Conclusione

38. Suggerisco pertanto alla Corte di respingere il ricorso di impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

17 — Foyer Culturel du Sart-Tilman/Commissione (Racc. pag. I-2667).

18 — Sentenza già citata (nota 17), punto 32.