

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER

presentate il 12 luglio 2001 ¹

I — Introduzione

1. Il presente procedimento di impugnazione, introdotto contro una sentenza del Tribunale di primo grado 12 ottobre 1999, causa T-216/96, Conserve Italia/Commissione (Racc. pag. II-3139), di rigetto di una domanda di annullamento, verte su una decisione della Commissione, con la quale quest'ultima, nel 1996, ha revocato una sovvenzione finanziaria concessa nel 1990 nell'ambito del FEAOG, sezione orientamento. La Commissione ha accertato, congiuntamente alle autorità italiane, che alcuni degli investimenti sovvenzionati erano stati eseguiti prima che la domanda di contributo fosse pervenuta alla Commissione stessa, circostanza questa che, ai sensi delle vigenti norme comunitarie, non consentiva di regola la concessione di un contributo da parte della CE per tali investimenti. La società impugnante, già parte ricorrente nel giudizio di primo grado, fa valere che la spesa avrebbe potuto essere riconosciuta sovvenzionabile in quanto effettuata nei sei mesi precedenti alla presentazione della domanda di contributo. Oggetto di lite è anche la questione se un contributo per investimenti di vario tipo, accordato sulla scorta di dati parzialmente inesatti forniti dal richiedente, possa

essere integralmente revocato, ovvero se il detto contributo debba essere ridotto soltanto di quella quota alla quale si riferiscono le indicazioni inesatte.

II — Contesto normativo

2. Particolarmente rilevanti nel caso di specie sono le disposizioni menzionate nei paragrafi 7-11 che seguono. Le ulteriori norme citate servono principalmente ai fini della visione d'insieme e dell'inquadramento sistematico.

3. La domanda di contributo della Conserve Italia è stata presentata (nel 1988) sulla base del regolamento (CEE) n. 355/77. Il regolamento (CEE) n. 2515/85 stabilisce i dati che la domanda deve contenere, nonché la documentazione da allegare a quest'ultima. Il documento di lavoro della Commissione n. VI/1216/86 stabilisce in dettaglio quali sono le azioni sovvenzionabili nell'ambito del regolamento n. 355/77 e determina gli ulteriori presupposti e le procedure per l'assegnazione dei contributi.

¹ — Lingua originale: il tedesco.

4. Il regolamento n. 355/77 è stato sostituito dal regolamento (CEE) n. 4256/88, nell'ambito del coordinamento tra i diversi Fondi strutturali (FEAOG, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) attuato nel 1988. Tuttavia, il regolamento n. 355/77 ha perso efficacia soltanto a seguito dell'emanazione del regolamento (CEE) n. 866/90, e precisamente con effetto dal 1° gennaio 1990.

5. Per parte sua, il regolamento (CEE) n. 4256/88 si riferisce soltanto al FEAOG e va letto in connessione con il regolamento (CEE) n. 4253/88, che detta le regole comuni per la gestione di tutti i fondi strutturali.

1) *Regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo a un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli*²

6. Tale regolamento stabilisce, agli artt. 1, n. 3, 2 e 6, n. 1, lett. a), quali progetti — e, i medesimi, per quali finalità — possono essere sovvenzionati dal FEAOG, sezione orientamento.

7. L'art. 19, n. 2, prevede quanto segue:

«(...) La Commissione (...) può decidere (...) di *sospendere, ridurre o sopprimere il contributo del Fondo*³,

— qualora un progetto non sia eseguito come previsto,

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

— (...)

(...)

La Commissione procede al recupero delle somme il cui pagamento non era o non è più giustificato».

2) *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 trasfor-*

2 — GU L 51, pag. 1.

3 — Il corsivo è mio.

*mazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca*⁴ (...)

8. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2515/85, le domande di contributo presentate in base al regolamento n. 355/77 devono contenere i dati richiesti dagli allegati del medesimo regolamento n. 2515/85; alle domande va acclusa la documentazione indicata in tali allegati. Al punto 5.3. della domanda di contributo che il richiedente deve compilare, quest'ultimo è tenuto a barrare una casella dichiarando se si impegna o no a non dare inizio all'esecuzione del progetto prima del ricevimento della domanda stessa da parte del FEAOG, sezione orientamento. In base alle note esplicative relative a tale punto della domanda, i progetti iniziati prima che la domanda sia pervenuta alla Commissione non possono ricevere contributi.

B.1. Azioni da escludere totalmente:

(...)

5. Azioni o lavori iniziati prima della presentazione della domanda, esclusi i seguenti:

a) (...)

3) *Documento di lavoro n. VI/1216/86, concernente la determinazione del contributo massimo possibile del FEAOG, sezione orientamento, nel quadro del regolamento (CEE) del Consiglio n. 355/77*

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;

9. I punti del documento di lavoro rilevanti ai fini del caso di specie sono del seguente tenore:

«I. Azioni da escludere dal calcolo del contributo massimo possibile

c) spese relative all'acquisto di attrezzature e macchinari oggetto di prova prima della presentazione del progetto;

4 — GU L 243, pag. 1.

d) (...)

Le azioni a) e b) sono ammissibili, mentre le azioni 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.

4) *Regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, 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*⁵

10. L'art. 15, n. 2, di tale regolamento così dispone:

(...)

12. Le spese di noleggio di attrezzature e gli investimenti finanziati con un leasing. Ad esempio: spese di noleggio di macchine tetra-pak; progetto parzialmente o totalmente finanziato con un leasing.

«2. Fatt[o] salv[o] l'articolo 33 (...), 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.

Tuttavia, detti investimenti possono essere ammissibili se il contratto di noleggio-acquisto o di leasing finanziario prevede che il beneficiario diventi proprietario dell'attrezzatura noleggiata o dell'azione finanziata nei cinque anni successivi alla data di concessione del contributo. Questo termine è ridotto a quattro anni per i progetti finanziati a decorrere dal 1985.

Tuttavia, per il cofinanziamento dei progetti e dei regimi d'aiuto una spesa può⁶ 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*⁷».

(...)

5 — GU L 374, pag. 1.

6 — Il corsivo è mio.

7 — Il corsivo è mio.

11. L'art. 24 del medesimo regolamento è intitolato «*Riduzione, sospensione o soppressione*⁸ del contributo». Esso recita:

5) *Regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4256, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento*¹⁰

« 1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra giustificare soltanto una parte del contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della compartecipazione, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle altre autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni in un lasso di tempo determinato.

12. L'art. 10 di tale regolamento dispone quanto segue:

«1. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione secondo la procedura prevista all'articolo 43 del trattato, decide entro il 31 dicembre 1989 le modalità e le condizioni del contributo del Fondo alle misure di miglioramento delle condizioni di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli [e] forestali (...).

2. In seguito a questo esame la Commissione può *ridurre o sospendere*⁹ 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.

2. Con effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore della decisione del Consiglio di cui al paragrafo 1, il regolamento (CEE) n. 355/77 è abrogato.

(...)

3. Qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito deve essere restituita alla Commissione. (...)

3. In deroga al paragrafo 2, gli articoli da 6 a 15 e da 17 a 23 del regolamento (CEE) n. 355/77 resta[no] tuttavia applicabil[i] ai progetti presentati prima della data di

8 — Il corsivo è mio.

9 — Il corsivo è mio.

10 — GU L 374, pag. 25.

entrata in vigore della decisione del Consiglio di cui al paragrafo 1 (...).

4. (...)».

13. Sulla scorta del paragrafo 1 di quest'ultima norma, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 29 marzo 1990, n. 866, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli¹¹. Tale regolamento ha abrogato il regolamento n. 355/77, ai sensi del citato art. 10, n. 2, del regolamento n. 4256/88.

14. La disciplina speciale di cui all'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 4253/88 è stata abrogata, con effetto dal 3 agosto 1993, dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, che modifica 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'altro¹². (...)

III — Situazione di fatto

15. Dai punti della sentenza di primo grado qui di seguito riportati emerge la seguente situazione di fatto:

«20. Il 27 ottobre 1988 la Commissione riceveva una domanda di contributo (...)

¹¹ — GU L 91, pag. 1.
¹² — GU L 193, pag. 20.

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.

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.

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 Pak trasmessa alla Commissione il 17 aprile 1990 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 1988, 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;

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

— condannare la Commissione alle spese.

(...)

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

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 del documento di lavoro, si fondava sull'art. 184 del Trattato CE (divenuto art. 241 CE).

La Commissione ha chiesto al Tribunale di voler:

IV — Procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado e sentenza pronunciata da tale giudice

— dichiarare irricevibile la domanda diretta ad ottenere, ove necessario, l'annullamento del documento di lavoro;

16. In data 23 dicembre 1996 la Conserve Italia ha proposto ricorso contro la decisione della Commissione, chiedendo al Tribunale di primo grado di voler:

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

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la ricorrente alle spese.

17. A sostegno del proprio ricorso la Conserve Italia ha dedotto diverse violazioni di norme di diritto relative all'applicazione del Trattato CE e, segnatamente, la violazione 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 di tali motivi, essa ha sostenuto, in particolare, che la Commissione avrebbe violato i principi di legittimità della sanzione, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità ed avrebbe altresì commesso uno sviamento di potere. Con un ulteriore motivo, la ricorrente ha fatto valere una violazione di forme prescritte ad substantiam, in quanto la decisione impugnata non sarebbe stata sufficientemente motivata.

1) *Quanto al motivo relativo alla violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento (CEE) n. 4253/88*

18. In ordine a tale motivo, la Conserve Italia ha fatto valere una serie di argomentazioni, che il Tribunale ha riassunto nella sentenza impugnata nei seguenti termini:

«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 (...), evidenzerebbero 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 (...)».
19. Relativamente a tali allegazioni della ricorrente, il Tribunale di primo grado ha statuito quanto segue:
- «59. [L]’art. 19, n. 2, del (...) regolamento [n. 355/77] 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 FEOG, 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 (...), 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 e 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 FEOG, 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 (...), 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 di 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 potrebbe efficacemente funzionare. Infatti, in mancanza di informazioni sicure, progetti non soddisfacenti i requisiti richiesti 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 quattro 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.

n. 2, del regolamento n. 4253/88 non si applica alla fattispecie in esame, in quanto le irregolarità accertate non avrebbero portato ad una modifica delle condizioni imposte alla realizzazione dell'intervento. In subordine, essa sostiene che la detta disposizione non prevede la possibilità di sopprimere un contributo, ma soltanto quella di ridurlo o di sospenderlo. Pertanto, la decisione impugnata sarebbe illegittima perché priva di qualsiasi base giuridica.

21. In ordine a tale motivo, il Tribunale ha statuito quanto segue:

(...)

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».

2) *Quanto alla base giuridica della soppressione del contributo ed alla pretesa violazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento (CEE) n. 4253/88*

20. Dinanzi al Tribunale di primo grado la Conserve Italia ha sostenuto che l'art. 24,

«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'emana-zione 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; (...)], 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».
- 3) *Quanto al carattere proporzionato del provvedimento di soppressione del contributo*
22. La Conserve Italia ha infine lamentato il carattere sproporzionato della decisione impugnata, a motivo del fatto che, a suo avviso, le irregolarità contestate, non avendo condotto ad alcuna divergenza tra il progetto assentito e l'azione realizzata e non essendo derivate da un intento fraudolento o dal desiderio di ottenere un contributo finanziario più elevato rispetto all'importo degli investimenti realizzati, non giustificavano la soppressione del contributo in oggetto.
23. Sul punto il Tribunale ha così statuito:
- «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 (...).
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 (...).

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 all'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 FEOG. 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 FEOG 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 (...).
108. (...)
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».

V — Ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado e mia valutazione

24. Con l'atto di impugnazione depositato il 22 dicembre 1999, la ricorrente deduce quattro motivi, relativi, in particolare:

— alla violazione dell'art. 19, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 355/77;

— alla violazione dell'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 4253/88;

— all'errata interpretazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 e del punto B.1., n. 5, del documento di lavoro n. VI/1216/86;

— alla violazione del principio di proporzionalità e del principio del divieto di discriminazioni.

il momento determinante è quello della conclusione del contratto.

1) *Quanto al motivo relativo alla violazione dell'art. 19, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 355/77*

a) Allegazioni delle parti

i) Conserve Italia

25. L'attrice respinge l'accusa mossale di non aver adempiuto talune condizioni imposte. Essa censura l'interpretazione, a suo dire erronea, del concetto di «inizio dei lavori». A tale proposito, sarebbe determinante non la data dell'ordinazione della macchina per imballaggi Tetra Pak ovvero la data di conclusione del contratto, come statuito dal Tribunale di primo grado al punto 67 della sentenza impugnata, bensì la data del pagamento delle merci e dei servizi.

26. La tesi del Tribunale di primo grado non sarebbe in alcun modo suffragata dal documento di lavoro della Commissione n. VI/1216/86. Da nessun punto di tale documento emergerebbe l'indicazione che

27. La Conserve Italia ritiene che l'attribuzione di valore decisivo al momento del pagamento sia compatibile anche con il punto 5.3. dell'allegato A del regolamento n. 2515/85. Tale norma chiarirebbe soltanto che i progetti iniziati prima che la domanda sia pervenuta alla Commissione non sono sovvenzionabili. Tuttavia, in essa non verrebbe precisato quando un progetto debba ritenersi iniziato.

28. Sotto questo profilo, la ricorrente lamenta una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Sia la ricorrente che la Commissione avrebbero avuto come termine di riferimento il documento di lavoro n. VI/1216/86, a norma del quale l'acquisto di macchinari prima del ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo sarebbe ammissibile.

29. Quanto alla macchina per imballaggi Tetra Pak, la Conserve Italia ammette che effettivamente tale macchinario, alla data di presentazione della domanda, si trovava già installato nei suoi locali aziendali in virtù di un contratto di affitto. Tuttavia, da un lato, essa ritiene che tale possibilità non sia preclusa dal documento di lavoro della Commissione, in particolare non sia incompatibile con il punto B.1., n. 12, di quest'ultimo. Dall'altro, essa afferma che, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale di primo grado al punto 77 della sentenza impugnata, il successivo acquisto della proprietà della macchina ha effettivamente contribuito al miglioramento delle

condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, così come prescritto dalle norme comunitarie in materia di concessione di contributi.

ii) Commissione

30. A fronte delle sopra esposte allegazioni della ricorrente, la Commissione replica sostenendo l'esattezza dell'interpretazione dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77 fornita dal Tribunale. A suo avviso, la conclusione dei contratti segna l'inizio dell'esecuzione del progetto. Ove venisse attribuito rilievo determinante al momento del pagamento delle prestazioni convenute, il beneficiario del contributo potrebbe facilmente manipolare la data di riferimento, semplicemente ritardando il pagamento malgrado la scadenza.

31. Quanto alla macchina per imballaggi Tetra Pak, la Commissione concorda con il Tribunale di primo grado nel ritenere una grave irregolarità il fatto che sia stata fornita una copia del contratto non conforme all'originale. La completezza e l'esattezza delle informazioni trasmesse alla Commissione sarebbe un presupposto ineludibile ai fini del corretto funzionamento della gestione delle risorse finanziarie.

32. La Conserve Italia non avrebbe dimostrato neppure che l'acquisto della proprietà della macchina ha migliorato le condizioni di trasformazione e di commercializzazione. Peraltro, ciò non avrebbe

comunque alcun rilievo nell'ambito del giudizio di impugnazione, posto che la Corte di giustizia è chiamata a statuire soltanto su questioni di diritto. La Conserve Italia non avrebbe dimostrato che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nella valutazione delle prove. Pertanto, sotto questo profilo, l'impugnazione sarebbe addirittura irricevibile.

33. Infine, il documento di lavoro n. VI/1216/86 sarebbe applicabile, ai sensi del suo punto B.1., n. 5, soltanto ai macchinari che non siano stati installati nei locali dell'azienda prima della presentazione della domanda di contributo. Del resto, il punto B.1., n. 12, escluderebbe da qualsiasi contributo i macchinari presi in affitto. Di conseguenza, anche sotto tale profilo la sentenza impugnata non sarebbe viziata da alcun errore di diritto.

b) La mia valutazione

34. Ai sensi dell'art. 51, n. 1, dello Statuto CE della Corte di giustizia, nel giudizio di impugnazione possono essere dedotti soltanto motivi relativi all'incompetenza del Tribunale, a vizi della procedura recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché alla violazione del diritto comunitario da parte del Tribunale.

35. La Conserve Italia, laddove deduce che l'acquisto della proprietà della macchina

per imballaggi Tetra Pak avrebbe comportato — contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale di primo grado — un miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione, non solleva una questione di diritto. In particolare, la ricorrente non fa valere alcun errore di diritto commesso dal Tribunale in sede di valutazione delle prove. Pertanto, sotto questo profilo, tale motivo di impugnazione va dichiarato irricevibile.

36. Un errore di diritto nell'interpretazione dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77 potrebbe venire in questione nel caso in cui il Tribunale non avesse determinato correttamente la portata delle presunte «condizioni prescritte», vale a dire il momento di inizio dell'esecuzione del progetto.

37. Il Tribunale di primo grado, in sede di verifica dei presupposti di applicazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 e dell'eventuale sussistenza di una «irregolarità» ai sensi di tale norma, ha stabilito che l'esecuzione del progetto ha inizio con la conclusione dei contratti¹³. La conclusione di contratti prima del 27 ottobre 1988 — data in cui la domanda di contributo è pervenuta alla Commissione¹⁴ — sarebbe incompatibile con l'obbligo assunto dalla Conserve Italia con la detta domanda di

non dare inizio all'esecuzione del progetto prima del ricevimento della domanda medesima da parte della Commissione. Il Tribunale ha pertanto ritenuto sussistente la violazione di una delle «condizioni prescritte» di cui all'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77.

38. Alla luce di quanto accertato dal Tribunale, la domanda di contributo è pervenuta alla Commissione il 27 ottobre 1988. Tale data è antecedente al 1° gennaio 1990, giorno di entrata in vigore del regolamento n. 866/90 ai sensi dell'art. 24 del medesimo. Pertanto, a norma dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 4256/88, a tale domanda si applicano le disposizioni di cui agli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77. Infatti, il regolamento n. 866/90 è l'atto giuridico indicato dall'art. 10, n. 1, del regolamento n. 4256/88, la cui entrata in vigore ha determinato l'abrogazione del regolamento n. 355/77, ai sensi dell'art. 10, n. 2, del detto regolamento n. 4256/88.

39. Gli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77, che sono quindi applicabili alla domanda della Conserve Italia, nulla stabiliscono in ordine al momento di inizio di un determinato progetto. Tuttavia, sulla scorta dell'art. 13, n. 5, è stato emanato il regolamento n. 2515/85. Tale regolamento stabilisce quali dati devono essere forniti in sede di presentazione della domanda diretta ad ottenere un contributo dal FEAOG. Ai sensi dell'allegato A, Prima parte — Beneficiario (A 1), il richiedente, al punto 5.3.

13 — Punto 67 della sentenza impugnata.

14 — V. punto 20 della sentenza impugnata.

del modulo di domanda, deve barrare una casella dichiarando se si impegna o no a non dare inizio all'esecuzione del progetto prima del ricevimento della domanda stessa da parte del FEAOG, sezione orientamento. Nelle «Note esplicative ed istruzioni per la preparazione delle richieste di contributo» si stabilisce che i progetti iniziati prima che la domanda sia pervenuta alla Commissione non possono ricevere contributi.

40. Da tali note esplicative si evince in effetti che sono sovvenzionabili soltanto gli investimenti effettuati successivamente alla presentazione della domanda. Tali note, tuttavia, nulla dispongono in merito al momento a partire dal quale ha inizio l'esecuzione di un determinato progetto.

41. Il Tribunale non ha individuato tale momento neppure facendo ricorso alle suddette disposizioni. Esso ha piuttosto statuito, al succitato punto 67 della sentenza impugnata, quanto segue: «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».

42. Poiché la Conserve Italia ha concluso contratti prima del ricevimento della domanda da parte della Commissione, il Tribunale ha ritenuto sussistente la violazione di una delle «condizioni prescritte» di

cui all'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77¹⁵.

43. L'espressione «condizioni prescritte»¹⁶ viene tradotta con «conditions imposées» nella versione francese della norma in questione, con «conditions laid down» in quella inglese e con «condiciones exigidas» in quella spagnola. Tali versioni linguistiche depongono a favore della tesi secondo cui per «condizioni prescritte» debbono intendersi i presupposti che vengono fissati con la decisione di concessione del contributo. Tuttavia, l'obbligo di cui al punto 5.3. dell'allegato A del regolamento n. 2515/85 costituisce un presupposto che non viene stabilito soltanto in occasione della concessione del contributo, bensì che deve risultare soddisfatto già al momento della presentazione della domanda. A questo proposito, volendo utilizzare la terminologia in uso nel diritto amministrativo tedesco, il presupposto in questione costituisce una «Bedingung»¹⁷, piuttosto che una «Auflage»¹⁸.

44. Tuttavia, ai fini del presente procedimento, si può in ultima analisi soprassedere alla questione se qui ci si trovi in presenza di una «Auflage», come ritiene il Tribunale di primo grado¹⁹, ovvero di una «Bedin-

15 — V. punti 61 e 69 della sentenza impugnata, sopra citati.

16 — Ndt. Nel testo tedesco: «Auflagen».

17 — Ndt. Condizione apposta ad un atto amministrativo ampliativo o restrittivo della sfera giuridica del destinatario, al cui verificarsi è subordinata l'efficacia dell'atto medesimo.

18 — Ndt. Onere imposto al destinatario di un atto amministrativo ampliativo della sfera giuridica del predetto, coercibile in via amministrativa ed il cui adempimento, di regola, non rileva ai fini dell'efficacia dell'atto.

19 — Punto 61 della sentenza impugnata.

gung», costituenti il presupposto della concessione di un contributo. Difatti, la Conserve Italia non contesta la qualifica di «Auflage» attribuita all'obbligo di cui trattasi. L'impugnazione è diretta piuttosto contro l'accertamento dell'avvenuta violazione di tale «Auflage» o «Bedingung». La questione verte sul fatto che il momento di inizio dei lavori è stato fatto coincidere con la conclusione dei contratti. Peraltro, le conseguenze giuridiche sono le stesse; in caso di inadempimento sia di una «Auflage» che di una «Bedingung» vengono meno i presupposti stessi del contributo.

metalliche ed elementi prefabbricati (*ordinazione e fornitura*²⁰), 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;

(...)

d) (...).

45. Come già illustrato, i regolamenti n. 355/77 e n. 2515/85 non offrono alcun elemento utile per la soluzione della questione qui sollevata. Occorre pertanto verificare se dal documento di lavoro della Commissione n. VI/1216/86 emergano elementi a favore della ricorrente.

Le azioni a) e b) sono ammissibili, mentre le azioni 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».

46. Ai sensi del punto B.1., n. 5, del documento di lavoro (v. supra, paragrafo 9), sono esclusi dal contributo, in particolare, le azioni o i lavori iniziati prima della presentazione della domanda, ad eccezione dei seguenti:

47. Pertanto, il punto B.1., n. 5, attribuisce espressamente valore determinante all'ordinazione ovvero alla fornitura. Da ciò si desume che in caso di non coincidenza del momento dell'ordinazione di una prestazione con il momento dell'effettuazione di quest'ultima occorre fare riferimento al primo di tali momenti, ossia quello dell'ordinazione. Tuttavia, di norma l'ordinazione viene effettuata mediante conclusione di un contratto. Di conseguenza, il documento di lavoro n. VI/1216/86 parte chiaramente dal presupposto che l'esecuzione di un progetto

«(...)

b) acquisto di macchine, apparecchi e materiale edilizio, compresi strutture

20 — Il corsivo è mio.

ha inizio con la sottoscrizione del contratto con il quale vengono ordinate determinate prestazioni, e non soltanto nel momento in cui queste vengono pagate.

48. Tale valutazione di ordine giuridico si fonda sulla considerazione espressa dal Tribunale di primo grado secondo cui la conclusione di un contratto nell'ambito di un progetto di investimento sovvenzionato — per riprendere le statuizioni della sentenza impugnata citate supra al paragrafo 41 — «(...) implica ripercussioni determinanti sulle modalità di attuazione di quest'ultimo. Pertanto, tali contratti si configurano come provvedimenti di esecuzione di un progetto».

49. Tale tesi risulta corroborata anche da un'altra considerazione. Più precisamente, nel caso in cui assumesse rilievo determinante il momento del pagamento, spetterebbe soltanto al richiedente di decidere a proprio piacimento il momento di inizio di un progetto. In questa ipotesi, non vi sarebbe più alcun nesso diretto tra l'investimento e le sovvenzioni concesse dal FEAOG e si procederebbe all'attuazione del progetto in ogni caso. Tuttavia, a seguito del ricevimento della domanda di contributo la Commissione è a conoscenza degli interventi in programma e può eventualmente intervenire per apportare delle modifiche. Essa non ha invece tale possibilità qualora i contratti necessari per la realizzazione del progetto di investimento siano già stati conclusi e siano state così già adottate decisioni determinanti in merito all'investimento da attuare. L'uso efficiente dei fondi per i finanziamenti impone che non venga dato inizio all'esecuzione del progetto ed alla conclusione dei contratti prima della presentazione della domanda di contributo al FEAOG.

50. Inoltre, ai sensi del punto B.1., n. 12, del documento di lavoro, non sono ammessi a contributo «[l]e spese di noleggio di attrezzature e gli investimenti finanziati con un leasing. Ad esempio: spese di noleggio di macchine tetra-pak; progetto totalmente o parzialmente finanziato con un leasing. Tuttavia, detti investimenti possono essere ammissibili se il contratto di noleggio-acquisto (...) prevede che il beneficiario diventi proprietario dell'attrezzatura noleggiata o dell'azione finanziata nei cinque anni successivi alla data di concessione del contributo. Questo termine è ridotto a quattro anni per i progetti finanziati a decorrere dal 1985».

51. In base all'accertamento delle circostanze di fatto operato dal Tribunale di primo grado, non suscettibile di riesame in sede di impugnazione, i presupposti di cui al punto B.1., n. 12, non risultavano soddisfatti. Il contratto di affitto in base al quale la macchina per imballaggi Tetra Pak era stata collocata nei locali aziendali della Conserve Italia già prima del ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo non rispettava le condizioni vincolanti contenute in tale disposizione²¹. Tale disciplina, avendo carattere eccezionale, va peraltro interpretata restrittivamente, così come stabilito da una costante giurisprudenza²², e non è perciò idonea a supportare la tesi della Conserve Italia.

21 — V. punto 78 della sentenza impugnata.

22 — Su tale principio interpretativo, v., ad esempio, sentenze 12 settembre 2000, causa C-358/97, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-6301, punto 52), e 7 settembre 1999, causa C-216/97, Gregg (Racc. pag. I-4947, punto 12).

52. Per i detti motivi, la statuizione del Tribunale secondo cui la conclusione dei contratti costituisce il momento determinante ai fini dell'inizio dei lavori non può essere contestata sotto il profilo giuridico. Occorre pertanto respingere il primo motivo.

53. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, occorre altresì respingere il motivo dedotto dalla Conserve Italia relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Il punto B.1., n. 5, del documento di lavoro conferma la tesi secondo cui il momento determinante per stabilire la data di inizio dell'esecuzione del progetto di investimento è quello della conclusione del contratto relativo ad una determinata prestazione, e non quello in cui viene effettuato il pagamento di quest'ultima.

2) *Quanto al motivo relativo alla violazione dell'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 4253/88 (v. supra, paragrafo 14)*

a) Allegazioni delle parti

i) Conserve Italia

54. La Conserve Italia sostiene che il Tribunale di primo grado avrebbe illegittimamente omesso di considerare la norma suddetta. Tutte le spese controverse sarebbero state effettuate nei sei mesi precedenti

il ricevimento della domanda da parte della Commissione. Secondo la ricorrente, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale al punto 63 della sentenza impugnata, la detta norma non conferisce alla Commissione alcun potere discrezionale allorché si tratta di stabilire quali spese debbano ritenersi sovvenzionabili. A suo avviso, il termine «può» non significa che alla Commissione spetti un potere discrezionale in proposito e che il suo silenzio debba essere inteso come diniego. Piuttosto, sempre ad avviso della ricorrente, tale norma consente alle imprese di agire più rapidamente e di adeguare più facilmente la propria struttura.

ii) Commissione

55. Dinanzi a tali argomenti della ricorrente, la Commissione evidenzia come a suo avviso il Tribunale abbia escluso l'applicazione dell'art. 15 del regolamento n. 4253/88 già per il solo fatto che la Commissione non aveva mostrato di voler fare ricorso a tale norma. Del resto, la norma in questione, avente carattere eccezionale, sarebbe intesa unicamente a facilitare agli Stati membri il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa introdotta con la riforma dei Fondi strutturali. In ogni caso, questa facoltà a carattere eccezionale, esistente dal 1° gennaio 1989, sarebbe venuta meno a partire dal 3 agosto 1993 per effetto della modifica dell'art. 15 apportata dal regolamento n. 2082/93. Inoltre, la Commissione sottolinea il fatto che la Conserve Italia — a prescindere dalla questione dell'applicabilità, in linea di principio, dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 alla presente fattispecie — si è impegnata, nell'ambito della sua domanda di contributo, a non dare inizio

all'esecuzione dei lavori prima del ricevimento della domanda medesima da parte della Commissione.

sione un potere discrezionale, oppure se la Commissione sia obbligata a sovvenzionare le spese effettuate nei sei mesi precedenti il ricevimento della domanda di contributo.

b) La mia valutazione

56. Il secondo motivo rende necessario stabilire se il Tribunale di primo grado abbia legittimamente escluso l'applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 4253/88 alla domanda di sovvenzione in questione. Sotto tale profilo, si tratta in primo luogo di stabilire il significato del termine «può» di cui al secondo comma della disposizione in esame, ai sensi del quale una spesa può essere considerata sovvenzionabile se è stata effettuata nei sei mesi che precedono la data in cui la Commissione ha ricevuto la relativa richiesta.

57. Il Tribunale di primo grado ha negato l'applicabilità di tale norma in base alla circostanza che la Commissione non avrebbe mostrato di voler fare uso della facoltà conferitale dalla norma di cui trattasi²³. Non risulta che il Tribunale, sotto tale profilo, abbia commesso un errore di diritto.

58. Rimane tuttavia dubbia la questione se l'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 4253/88 conferisca alla Commis-

59. Il tenore letterale della norma depone in prima battuta a favore della tesi relativa all'esistenza di un potere discrezionale in capo alla Commissione. Il termine «può» costituisce la tipica espressione del conferimento di un potere discrezionale all'autorità contemplata. Il legislatore, ove avesse voluto stabilire un obbligo incombente alla Commissione di finanziare qualsiasi spesa ricadente nel detto lasso di tempo, avrebbe scelto l'espressione «devono essere sovvenzionati».

60. Tale interpretazione risulta confermata dal disegno sistematico inerente alla norma. Il primo comma del medesimo art. 15, n. 2, stabilisce il principio secondo cui, in generale, le spese effettuate prima del ricevimento della domanda non sono sovvenzionabili. Tale disposizione costituisce la ripetizione di un principio vigente già sotto l'impero del regolamento n. 355/77, letto in combinato disposto con il regolamento n. 2515/85, come già illustrato in sede di disamina del primo motivo di impugnazione. Pertanto, anche sotto questo profilo la tesi della Conserve Italia va respinta.

61. Oltre a ciò, la Commissione si richiama alla ratio ed alla finalità della norma in questione, le quali sono strettamente connesse con la genesi storica della medesima. In tale prospettiva, la norma era destinata a rendere più facile per gli Stati membri il passaggio dal precedente sistema di

23 — Punto 64 della sentenza impugnata.

gestione dei Fondi strutturali al nuovo sistema, consistente nel coordinamento, da un lato, degli interventi dei diversi Fondi strutturali e, dall'altro, di questi ultimi interventi con gli interventi della Banca europea per gli investimenti e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Pertanto, l'art. 15, n. 2, secondo comma, costituisce una norma di transizione. Ciò risulta confermato dalla circostanza che essa è stata abrogata dal regolamento n. 2082/93, entrato in vigore il 3 agosto 1993. Anche tale carattere transitorio della norma in questione depone in senso contrario ad una volontà del legislatore di introdurre mediante la norma medesima una forma di attività amministrativa vincolata.

62. Del pari, anche l'assunto della Conserve Italia secondo cui la presunta finalità della norma sarebbe quella di consentire alle imprese richiedenti una maggiore rapidità operativa, non è convincente. Infatti, tale esigenza risulta già adeguatamente soddisfatta in forza del fatto che la sovvenzionabilità di un investimento non sorge soltanto nel momento in cui al richiedente perviene la relativa autorizzazione, bensì già all'atto del ricevimento della domanda da parte della Commissione. In tal modo, viene garantita la rapidità operativa delle imprese, pur restando al contempo salvaguardata la sopra citata facoltà della Commissione di intervenire sulle scelte decisionali relative agli investimenti indicati nell'ambito della domanda di contributo. Tale soluzione costituisce un ragionevole bilanciamento tra l'interesse alla rapidità operativa delle imprese, da un lato, e l'interesse all'efficiente gestione delle risorse finanziarie disponibili, dall'altro.

63. Di conseguenza, occorre constatare che l'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento del Consiglio n. 4253/88 conferisce

alla Commissione un potere discrezionale per quanto riguarda il riconoscimento della sovvenzionabilità di spese effettuate nei sei mesi precedenti il ricevimento della domanda di contributo. In tale ambito, peraltro, non risulta essere stato commesso alcun sviamento di potere. Anche il secondo motivo va pertanto respinto.

3) *Quanto al motivo relativo all'erronea interpretazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 e del punto B.1., n. 5, del documento di lavoro n. VI/1216/86*

a) Allegazioni delle parti

i) Conserve Italia

64. La Conserve Italia sostiene che la decisione della Commissione impugnata è priva di qualsiasi fondamento giuridico. Le violazioni accertate riguarderebbero soltanto il 28% del contributo finanziario concesso. L'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 prevederebbe, come conseguenza di violazioni di questo tipo, la riduzione proporzionale del contributo, e non l'integrale soppressione del medesimo. La detta norma sarebbe formulata nel senso che essa prevede espressamente soltanto la possibilità di una riduzione o di una sospensione del contributo, ma non la sua soppressione totale. La Conserve Italia opina pertanto che il Tribunale di primo grado, al punto 92 della sentenza impu-

gnata, abbia interpretato la norma in questione in senso contrario al tenore letterale della medesima.

65. Secondo la ricorrente, l'art. 24 non si presta ad una interpretazione come quella effettuata dal Tribunale di primo grado neppure facendo ricorso all'art. 19 del regolamento n. 355/77. Infatti, da un lato, l'art. 24 prevarrebbe in quanto norma di più ampia portata. Dall'altro, una norma giuridica che al momento dell'emanazione della decisione impugnata era già stata abrogata non avrebbe potuto essere utilizzata per interpretare una norma vigente. Al punto 90 della sentenza impugnata, il Tribunale di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77 fosse una base giuridica adeguata ai fini della soppressione del contributo finanziario e sarebbe così incorso in un errore di diritto, posto che alla data di emanazione della decisione impugnata, ossia al 3 ottobre 1996, l'art. 19 non era più in vigore da tempo, più precisamente dal 1993.

66. Sempre secondo la ricorrente, il richiamo all'«*effet utile*» contenuto nel punto 92 della sentenza non costituirebbe un valido argomento a favore della tesi formulata dal Tribunale di primo grado. L'applicazione di tale principio interpretativo non legittimerebbe un'interpretazione delle norme in contrasto con il loro tenore letterale.

67. Ad avviso della Conserve Italia, il titolo dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 deve essere letto, piuttosto, alla luce del n. 3 del medesimo articolo. Quest'ultima disposizione conterrebbe una espressa previsione in ordine ai casi in cui si deve procedere alla

restituzione di somme alla Commissione. Sotto questo profilo, sarebbe possibile attribuire un «*effet utile*» al titolo dell'articolo in questione, senza con ciò eludere il tenore letterale del n. 2 del medesimo.

68. La Conserve Italia lamenta altresì la violazione del principio di uguaglianza. Qualora tutte le violazioni della disciplina in materia di sovvenzioni potessero essere sanzionate con la revoca integrale dei contributi concessi, e ciò anche nell'ipotesi in cui le irregolarità riguardassero — come nel presente caso — soltanto il 28% del contributo erogato, si avrebbe come conseguenza che la presente fattispecie verrebbe trattata allo stesso modo di fattispecie nelle quali le irregolarità riguardano il 100% delle sovvenzioni erogate. Sotto questo profilo, le argomentazioni contenute nel punto 93 della sentenza impugnata sarebbero errate in diritto.

ii) Commissione

69. Contrariamente alla tesi della ricorrente, la Commissione concorda con il Tribunale di primo grado nel considerare l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 quale base giuridica adeguata ai fini della richiesta di restituzione del contributo erogato. Secondo la Commissione, da un lato, occorrerebbe leggere la norma di cui trattasi alla luce del titolo della medesima ed attribuire piena efficacia a ciascuno dei termini impiegati in tale titolo; dall'altro, l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77, anch'esso applicabile alla presente fattispecie, confermerebbe la possibilità di procedere al recupero di sovvenzioni concesse.

70. L'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 conferirebbe alla Commissione il potere di procedere al recupero delle somme erogate anche nel caso in cui esso venisse interpretato in maniera aderente al suo tenore letterale. Infatti, l'eventuale «riduzione» potrebbe essere anche del 100% e produrre quindi i medesimi effetti di una soppressione.

71. Con l'emanazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, il legislatore avrebbe inteso unicamente sostituire la corrispondente norma precedente, e ciò nell'intento non di limitarne la rilevanza, bensì piuttosto di estenderne l'efficacia pratica (effet utile).

72. La Commissione sostiene inoltre che l'interpretazione effettuata dal Tribunale di primo grado corrisponde anche alla ratio della norma, che è quella di rendere possibile una gestione corretta, efficiente e non discriminatoria delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali.

73. Il richiamo della Conserve Italia all'art. 24, n. 3, del regolamento n. 4253/88 sarebbe destituito di qualsiasi fondamento. Tale disposizione disciplinerebbe soltanto le conseguenze dell'applicazione del n. 2. La restituzione delle somme illegittimamente percepite sarebbe la logica conseguenza di un'eventuale riduzione o sospensione disposta ai sensi del suddetto n. 2.

74. Quanto alla proposta di una riduzione proporzionale del contributo, la Commissione replica che in tal modo le imprese

malintenzionate verrebbero incoraggiate a commettere abusi. Ove imprese siffatte dovessero temere soltanto una riduzione di importo corrispondente alle irregolarità accertate, rimarrebbe ad esse pur sempre la parte di contributo non inficiata dalle irregolarità.

75. Secondo la Commissione, il Tribunale di primo grado non era tenuto a pronunciarsi sui criteri in base ai quali viene determinata l'entità della riduzione e, quindi, sulla presunta violazione del punto B.1., n. 5, lett. c), del documento di lavoro. A questo proposito, l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88 conferirebbe alla Commissione un potere discrezionale. La Commissione afferma che essa era tenuta a ponderare le misure da adottare considerando tutte le circostanze del caso di specie.

b) La mia valutazione

76. Con il terzo motivo, la ricorrente esattamente osserva come l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, adottato dalla Commissione quale base giuridica della decisione impugnata, non menzioni espressamente il caso della soppressione del contributo comunitario. Tuttavia, il Tribunale di primo grado ha desunto l'esistenza di un tale potere di soppressione dal titolo dell'art. 24, nonché da un raffronto con l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77, norma costituente l'antecedente storico del detto art. 24. Occorre verificare se tale interpretazione sia inficiata da un errore di diritto.

77. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'obiezione secondo cui il Tribunale sarebbe partito dall'erroneo presupposto dell'applicabilità dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77, occorre constatare come in realtà tale norma non potesse più costituire una valida base giuridica per la decisione della Commissione impugnata. Ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 4256/88, il regolamento n. 355/77 è stato abrogato con effetto a partire dal 1° gennaio 1990. In effetti, ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 4256/88, le norme di cui agli artt. 6-15 e 17-23 del regolamento n. 355/77 hanno continuato a trovare applicazione in relazione ai progetti presentati prima del 1° gennaio 1990 anche successivamente a tale data. Sotto tale profilo, anche la domanda di contributo della ricorrente, presentata il 27 ottobre 1988, soggiaceva ancora alle dette disposizioni, come già illustrato in sede di disamina del primo motivo di impugnazione.

78. Tuttavia, la decisione impugnata che ha disposto il recupero delle somme erogate è stata adottata il 3 ottobre 1996. Il regolamento n. 4256/88 è stato modificato dal regolamento (CEE) n. 2085/93²⁴, con effetto a partire dal 3 agosto 1993. La disciplina transitoria di cui all'art. 10 del regolamento n. 4256/88 non è più stata prorogata. L'art. 10, nel testo vigente dal 3 agosto 1993, non reca più alcuna disciplina in merito ai progetti presentati prima del 1° gennaio 1990. Esso dispone soltanto in ordine alla messa a disposizione delle somme relative a progetti autorizzati prima del 1° gennaio 1989. Tra questi non rientra

il progetto di investimento presentato dalla Conserve Italia, che è stato autorizzato con decisione in data 29 giugno 1990. Alla data di emanazione della decisione 3 ottobre 1996, impugnata dalla ricorrente, l'art. 19 del regolamento n. 355/77 non era più applicabile. Poiché il regolamento n. 4256/88, come modificato dal regolamento n. 2085/93, non conteneva alcuna norma adottabile quale base giuridica per la decisione di recupero dei contributi erogati, occorre fare ricorso alla disciplina di carattere generale di cui al regolamento n. 4253/88, nel testo introdotto dal regolamento n. 2082/93. Questo spiega perché la decisione impugnata indichi correttamente, quale unica base giuridica, l'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

79. Tuttavia, l'errore del Tribunale in merito all'ambito di applicazione dell'art. 19 del regolamento n. 355/77 non costituisce di per sé un errore di diritto atto a giustificare l'annullamento della sentenza impugnata. Anche il Tribunale di primo grado parte dal presupposto che la base giuridica della decisione impugnata sia l'art. 24 del regolamento n. 4253/88. Il giudice comunitario di prima istanza ha fatto ricorso all'art. 19 del regolamento n. 355/77 soltanto per ricavarne elementi utili ai fini dell'interpretazione dell'art. 24. Resta però da verificare se siffatta interpretazione sia eventualmente inficiata da un errore di diritto.

80. Come constatato dal Tribunale di primo grado, vi è una chiara contraddizione tra il titolo dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 ed il n. 2 di tale articolo. Mentre nel titolo della norma si parla di «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», il n. 2 della medesima norma

24 — Regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2085, che modifica il regolamento (CEE) n. 4253/88 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento (GU L 193, pag. 44).

conferisce all'autorità soltanto il potere di ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione.

81. La Commissione propone di superare tale discrasia tra il tenore letterale del titolo e quello del n. 2 in base alla considerazione che un'eventuale «riduzione» potrebbe essere effettuata anche in misura pari al 100% e portare quindi ad un risultato equivalente ad una soppressione totale. Tale interpretazione avrebbe il vantaggio di rispettare il tenore letterale del n. 2 e, allo stesso tempo, di consentire in sostanza una soppressione. La detta soluzione si rivela tuttavia insoddisfacente nella misura in cui lascia irrisolta la questione relativa al motivo per il quale nel titolo della norma il termine «soppressione» viene menzionato distintamente dal termine «riduzione». Qualora quest'ultimo termine fosse quello di più ampia portata e fosse dunque in esso compresa anche l'eventuale «soppressione», sarebbe stato allora lecito attendersi che il termine «soppressione» venisse omissso non solo nel n. 2, ma anche nel titolo della norma.

82. La Conserve Italia sostiene che il termine «soppressione» utilizzato nel titolo dell'art. 24 deve essere letto in combinazione con il n. 3 di tale norma. Tuttavia, quest'ultima disposizione disciplina soltanto la restituzione delle somme illegittimamente percepite. Tale restituzione, come esattamente osservato dalla Commissione, può essere anche la conseguenza di una decisione di soppressione, ma non corrisponde all'atto stesso della soppressione, il quale interviene insieme con l'annullamento della decisione amministrativa ampliativa della sfera giuridica del destinatario. Siffatto annullamento può essere collegato ad una soppressione o ad una riduzione e costituisce il fondamento dell'obbligo di restituzione disciplinato dal n. 3. Tuttavia, un obbligo di restituzione non può costituire il fondamento di un

potere di disporre l'annullamento di una decisione amministrativa ampliativa della sfera giuridica del destinatario. Occorre perciò constatare che il termine «soppressione» di cui al titolo dell'art. 24 non va letto in connessione diretta con l'obbligo di restituzione disciplinato dal n. 3 di tale norma, bensì, se del caso, assume rilievo ai fini di tale disposizione nella misura in cui questa, sulla scorta del suo tenore letterale, comprende anche il caso dell'eventuale restituzione dell'intero contributo concesso.

83. Dal punto di vista sistematico, occorre notare come l'art. 24, n. 1, abbracci senz'altro la possibilità di una soppressione completa del contributo. Tale disposizione prevede che la Commissione proceda ad un esame allorché la realizzazione di un'azione o di una misura «(...) sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato (...)». Ciò depone a favore della tesi secondo cui i provvedimenti di cui al successivo n. 2, adottabili a seguito dell'esame, possono avere ad oggetto l'intero importo della sovvenzione.

84. Il successivo n. 3 dell'art. 24 è rimasto sostanzialmente invariato. Tale disposizione parla unicamente dell'obbligo di restituire alla Commissione gli importi illegittimamente percepiti. Sulla scorta del tenore letterale della norma, tale restituzione non è limitata ad una parte degli importi in questione. La disposizione è formulata in modo tale da ricomprendere espressamente anche il caso della restituzione dell'intero contributo concesso.

85. Il suesposto disegno sistematico della norma in questione induce ad affermare che l'art. 24, n. 2, va considerato come una base giuridica idonea per qualsiasi azione di recupero di somme da parte della

Commissione. La detta norma risulterebbe privata del proprio «effetto utile» (effetto utile) qualora non comprendesse anche il caso della soppressione di una sovvenzione. Il n. 1 dell'art. 24 conferisce alla Commissione il potere di procedere a verifiche qualora la concessione di sovvenzioni appaia in tutto o in parte ingiustificata. Lo Stato membro, chiamato a pronunciarsi in proposito, viene in tal modo coinvolto nell'attività di accertamento delle circostanze di fatto. Come esattamente osservato all'udienza dal rappresentante della Commissione, ciò costituisce unicamente una garanzia procedimentale, la quale offre allo Stato membro ed alle imprese interessati la possibilità di pronunciarsi in merito agli accertamenti della Commissione. Il successivo n. 2 affronta la questione dei provvedimenti che la Commissione può adottare sulla base dei risultati dell'esame effettuato. Non sarebbe logico se, da un lato, fosse possibile estendere l'esame previsto dal n. 1 alla verifica della legittimità dell'intero contributo e, dall'altro, si volesse limitare gli eventuali provvedimenti adottabili sulla base dei risultati dell'esame ad una parte soltanto dei contributi assegnati²⁵. Infine, il n. 3 prevede, in capo al beneficiario della sovvenzione colpito dalla sanzione, l'obbligo complementare di restituzione, il quale può ovviamente comprendere l'intero contributo assegnato.

86. Ove si limitasse l'ambito di applicazione dell'art. 24, n. 2, ai casi di riduzione (in particolare, di riduzione proporzionale sulla base delle irregolarità accertate, come proposto dalla Conserve Italia) e di sospensione, al beneficiario di una sovvenzione resosi colpevole di irregolarità rimarrebbe pur sempre la parte del contributo non inficiata da queste ultime. Per cui, nella

presente fattispecie, accettando come valide le cifre indicate dalla Conserve Italia, risulterebbe colpito soltanto il 28% del contributo concesso, mentre il 72% dei fondi erogati dalla Commissione alla ricorrente rimarrebbe a quest'ultima. Tuttavia, il rischio di perdere l'intero contributo nel caso in cui vengano forniti dati e documenti falsi costituisce un importante deterrente nella gestione dei fondi del FEOG. Esso contribuisce all'efficace gestione delle risorse pubbliche. Come sottolineato dal Tribunale nella sentenza impugnata, è fondamentale che la Commissione, nella gestione dei fondi, riceva dai richiedenti informazioni veritiere in merito agli investimenti programmati.

87. Tale interpretazione dell'art. 24, n. 2, quale norma a carattere onnicomprensivo per le sanzioni irrogabili in seguito all'accertamento di irregolarità nella gestione dei contributi, risulta confermata da un raffronto con la norma costituente l'antecedente storico di tale disposizione. L'art. 19, n. 2, del regolamento n. 355/77, il quale — come già esposto — fino all'ottobre 1993 era applicabile a fattispecie analoghe a quella presente, prevedeva, al primo comma, che la Commissione potesse effettuare controlli successivi, al secondo comma, che il contributo del FEOG potesse eventualmente essere sospeso, ridotto o interamente soppresso, e, al terzo comma, che la Commissione potesse procedere al recupero delle somme il cui pagamento non fosse o non fosse più giustificato. Tale norma, pertanto, era strutturata in maniera identica all'art. 24. Tuttavia, essa prevedeva espressamente la possibilità di sopprimere interamente il contributo. Non vi sono però elementi per sostenere che il legislatore, con la nuova formulazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, abbia inteso limitare i poteri della Commissione.

25 — V., in tal senso, anche sentenza del Tribunale di primo grado 14 giugno 2001, causa T-143/99, Hortiplant/Commissione (Racc. pag. II-1665, punto 39).

88. Infine, occorre fare presente anche che la Commissione, già sulla scorta dei principi generali, era legittimata ad annullare un atto amministrativo ampliativo della sfera giuridica del destinatario viziato da illegittimità quale la decisione del 29 giugno 1990, che aveva disposto la concessione del contributo alla Conserve Italia. Tale annullamento è avvenuto con l'emanazione della decisione 3 ottobre 1996 oggetto del presente ricorso.

89. Già nella sentenza pronunciata nella causa «Algera», la Corte di giustizia ha statuito che, in linea di principio, è consentito l'annullamento con efficacia ex tunc degli atti amministrativi ampliativi della sfera giuridica del destinatario viziati da illegittimità²⁶. Tuttavia, l'amministrazione è tenuta ad osservare il principio della certezza del diritto²⁷, in particolare il principio della tutela del legittimo affidamento²⁸. Nell'ambito del bilanciamento degli interessi al quale deve procedere l'autorità amministrativa, occorre verificare e valutare anche se al soggetto beneficiario dell'atto fosse nota l'illegittimità dell'atto medesimo²⁹ ovvero se tale soggetto abbia fornito informazioni incomplete o inesatte³⁰. In base a tale giuri-

prudenza, la Commissione era legittimata a procedere al recupero del contributo concesso alla Conserve Italia, in quanto, come rilevato dal Tribunale di primo grado nella sua sentenza, la detta società beneficiaria aveva fornito alla Commissione informazioni inesatte in merito alla data in cui la macchina per imballaggi Tetra Pak era stata collocata nei suoi locali aziendali. A questo proposito, occorre constatare che, quanto meno, non sussiste in proposito un legittimo affidamento della Conserve Italia che osti al recupero del contributo.

90. Tali considerazioni confermano l'interpretazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 4253/88, sopra condotta, secondo cui tale norma costituiva una base giuridica idonea per l'adozione della decisione del 3 ottobre 1996. Occorre pertanto respingere anche questo motivo.

4) *Quanto al motivo relativo alla violazione del principio di proporzionalità e del principio del divieto di discriminazioni*

a) Allegazioni delle parti

i) Conserve Italia

91. La Conserve Italia lamenta anzitutto una violazione del principio di proporzionalità. Le violazioni accertate (data di inizio dei lavori e fornitura della macchina per imballaggi Tetra Pak) sarebbero in proporzione irrilevanti e non legittimereb-

26 — Sentenza 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, Algera e a./Assemblea Comune (Racc. pag. 79, in particolare pag. 113). Giurisprudenza costante: v. sentenza 17 aprile 1997, causa C-90/95 P, De Compte/Parlamento (Racc. pag. I-1999, punto 35, con ulteriori rimandi); sentenza del Tribunale 10 luglio 1997, causa T-227/95, AssiDomän Kraft Products e a./Commissione (Racc. pag. II-1185, punto 90, con ulteriori rimandi).

27 — Sentenze 22 marzo 1961, cause riunite 42/59 e 49/59, SNUPAT/Alta Autorità (Racc. pag. 97, in particolare pag. 153) e 12 luglio 1962, causa 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autorità (Racc. pag. 471, in particolare pagg. 505 e 506).

28 — Sentenze 13 luglio 1965, causa 111/63, Lemmerz-Werke/Alta Autorità (Racc. pag. 971, in particolare pag. 988), e De Compte/Parlamento, citata alla nota 23, punto 35.

29 — Sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione (Racc. pag. 749, punto 10).

30 — Sentenza SNUPAT/Alta Autorità, citata alla nota 24, e sentenza De Compte/Parlamento, citata alla nota 23, punto 37.

bero la revoca dell'intero contributo. Le dette violazioni sarebbero inoltre meno gravi rispetto a quelle riscontrate in altri casi, nei quali la Commissione ha chiesto la restituzione delle sovvenzioni erogate. Alla Commissione, peraltro, non spetterebbe alcun potere discrezionale. Contrariamente a quanto statuito dal Tribunale di primo grado al punto 102 della sentenza impugnata, la Conserve Italia ritiene il presente caso non comparabile con le complesse fattispecie in presenza delle quali la giurisprudenza riconosce alla Commissione un ampio potere discrezionale nella concreta attuazione delle linee di politica agraria. Secondo la ricorrente, si tratta soltanto di applicare correttamente gli strumenti normativi derivanti da decisioni politiche adottate a monte.

gravità delle violazioni accertate. Queste avrebbero portato ad un artificioso sovradimensionamento degli investimenti sovvenzionabili. Oltre a ciò, la Commissione sottolinea come essa abbia dovuto procedere a valutazioni complesse di politica agricola comune sia quando ha deciso di approvare e finanziare il progetto, sia quando ha deciso di procedere al recupero della sovvenzione. Ad essa sarebbe spettato pertanto un ampio potere discrezionale. La Commissione afferma che l'integrale soppressione della sovvenzione era l'unico provvedimento idoneo al raggiungimento della finalità perseguita.

b) La mia valutazione

92. Secondo la Conserve Italia, neppure la sentenza pronunciata nella causa C-104/94, Cereol Italia³¹, citata al punto 103 della sentenza impugnata, può essere richiamata come precedente ai fini del presente procedimento. In quella fattispecie si sarebbe trattato dell'applicazione di un regolamento che prevedeva espressamente l'infrazione di sanzioni, ciò che non sarebbe invece nel caso del regolamento n. 4253/88.

ii) Commissione

93. Di fronte ai detti argomenti della ricorrente, la Commissione sottolinea la

94. Nella sentenza impugnata, il Tribunale di primo grado ha correttamente respinto la doglianza relativa alla mancanza di proporzionalità della revoca del contributo. Il rischio di perdere, in caso di accertate irregolarità, l'intero contributo, e non solo la parte di questo che in proporzione risulti viziata dalle irregolarità medesime, esercita un'efficacia deterrente. Ciò costituisce un mezzo non soltanto idoneo a garantire l'efficiente gestione dei fondi FEAOG, ma anche necessario ed adeguato. Come esattamente sottolineato dalla Commissione, qualora il beneficiario di una sovvenzione, resosi colpevole di irregolarità, corresse unicamente il rischio di perdere il contributo ricevuto soltanto in proporzione alle violazioni accertate, ciò costituirebbe un invito a commettere abusi. Pertanto, non esiste uno strumento meno afflittivo con il quale possa essere raggiunto lo scopo dell'efficiente gestione dei fondi destinati a sovvenzionare gli investimenti.

31 — Sentenza 12 ottobre 1995, causa C-104/94 (Racc. pag. I-2983, punto 24).

95. A questo proposito, dinanzi alla doglianza della Conserve Italia secondo cui il Tribunale di primo grado avrebbe fatto erroneamente richiamo alla sentenza pronunciata nella causa Cereol Italia³², occorre sottolineare come in tale sentenza la Corte di giustizia abbia proceduto anche ad una verifica del carattere proporzionato di un provvedimento della Commissione, in particolare della compatibilità con il principio di proporzionalità di una norma sanzionatoria adottata in forza di poteri conferiti da un regolamento del Consiglio. Pertanto, è lecito affermare che nel presente caso viene in questione una fattispecie analoga. Anche nel presente caso, oggetto di disamina è la compatibilità con il principio di proporzionalità di un provvedimento della Commissione, più precisamente la revoca di un contributo. Pertanto, il Tribunale di primo grado ha correttamente posto tale giurisprudenza a fondamento della propria sentenza.

96. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, nel presente caso è irrilevante anche stabilire in che misura l'ampiezza del potere discrezionale conferito alla Commissione dal regolamento n. 4253/88 sia dovuta al fatto che in taluni casi vi sono fattispecie complesse da valutare e decisioni politiche da prendere. Pertanto, posto che il provvedimento che dispone la soppressione integrale del contributo ha carattere proporzionato, occorre constatare che la Commissione non ha ecceduto i limiti del potere discrezionale conferitole.

97. Alla luce delle considerazioni svolte in merito al rispetto del principio di propor-

zionalità, non costituisce discriminazione neppure il fatto che la fattispecie in cui le informazioni inesatte riguardano il 28% dell'investimento sia trattato esattamente come il caso in cui la detta percentuale sia pari al 100%. Il rischio di perdita dell'intera sovvenzione costituisce uno strumento importante ai fini dell'efficiente gestione dei fondi. Occorre pertanto respingere anche il quarto motivo.

98. In conclusione, occorre pertanto constatare che la sentenza del Tribunale di primo grado non è viziata da alcun errore di diritto. L'impugnazione va quindi respinta.

VI — Spese

99. Ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura, in connessione con gli artt. 118 e 69, n. 2, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha chiesto che la Conserve Italia venga condannata alle spese del procedimento. Considerato che l'impugnazione deve essere respinta, la Conserve Italia sopporterà le spese del procedimento.

32 — Causa Cereol Italia (citata alla nota 28, punto 24).

VII — Conclusione

100. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, si propone di statuire come segue:

«1) Il ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado è respinto.

2) La Conserve Italia è condannata alle spese del procedimento».