SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

18 giugno 2010 *

Nella causa T-549/08,

**Granducato di Lussemburgo,** rappresentato dalla sig.ra M. Fisch, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Kinsch, avvocato,

ricorrente,

contro

**Commissione europea,** rappresentata dalle sig.re A. Steiblytė e B. Conte, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

volta all'annullamento della decisione della Commissione 24 settembre 2008, C(2008) 5383, relativa alla sospensione dei pagamenti intermedi del Fondo Sociale Europeo (FSE) al documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari ricadenti sotto l'Obiettivo n. 3 nel Granducato di Lussemburgo, e 6 ottobre 2008, C(2008) 5730, relativa alla sospensione dei pagamenti intermedi del programma d'iniziativa comunitaria di lotta contro le discriminazioni e le ineguaglianze in relazione al mercato del lavoro (EQUAL) nel Granducato di Lussemburgo.

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dalla sig.ra sig. E. Martins Ribeiro, presidente, dai sigg. S. Papasavvas e N. Wahl (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra T. Weiler, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 marzo 2010,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Contesto normativo

1 L'art. 147, primo comma, CE conferisce alla Commissione delle Comunità europee l'amministrazione del Fondo sociale europeo (FSE), istituito in virtù dell'art. 146 CE. Conformemente all'art. 159, primo comma CE, il FSE è uno dei fondi a finalità strutturale.

2 Il contesto normativo che disciplina i fondi a finalità strutturale, e segnatamente gli obiettivi, l'organizzazione, il funzionamento e l'attuazione degli interventi nonché il ruolo e le competenze della Commissione e degli Stati membri al riguardo, è determinato essenzialmente, con riguardo al periodo di programmazione 2000-2006, rilevante nella fattispecie, dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1).

3 Conformemente all'art. 9, lett. n), del menzionato regolamento, con un'autorità di gestione si intendono le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento ai fini del presente regolamento, oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione. L'art. 9, lett. o), del detto regolamento definisce l'«autorità di pagamento» come «una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali incaricati

dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti della Commissione».

4 L'art. 34, n. 1, lett. f), del regolamento n. 1260/1999 prevede, segnatamente, che l'autorità di gestione è responsabile della regolarità delle operazioni finanziate in forza dell'intervento, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interne compatibili con i principi di sana gestione finanziaria.

5 L'art. 38 del regolamento n. 1260/1999 dispone:

«1. Fatta salva la responsabilità della Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee, gli Stati membri assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi. A tal fine, essi adottano, in particolare, le misure seguenti:

a) verificano che sistemi di gestione e di controllo siano stati predisposti e siano applicat[i] in modo da assicurare un impiego efficiente e regolare dei fondi comunitari;

b) comunicano alla Commissione la descrizione di tali sistemi;

c) si accertano che gli interventi siano gestiti conformemente alla normativa comunitaria pertinente e che i fondi messi a loro disposizione siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;

d) attestano che le dichiarazioni di spesa presentat[e] alla Commissione sono esatte e assicurano che provengono da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili;

e) prevengono, individuano e correggono le irregolarità, ne danno comunicazione alla Commissione conformemente alla normativa vigente e la informano sull'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie;

f) presentano alla Commissione, alla conclusione di ciascun intervento, una dichiarazione predisposta da una persona o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'autorità di gestione designata; la dichiarazione sintetizza le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese; se lo stimano necessario, gli Stati membri accludono il loro parere alla dichiarazione;

g) collaborano con la Commissione per assicurare che i fondi comunitari siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;

h) recuperano i fondi perduti in seguito a irregolarità accertate, applicando se del caso interessi di mora.

2. La Commissione, in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee, accerta che negli Stati membri esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo che consentano l'impiego efficace e corretto dei fondi comunitari.

A tal fine, fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, funzionari o agenti della Commissione possono procedere, conformemente alle modalità concordate con lo Stato membro nel quadro della cooperazione prevista nel paragrafo 3, a controlli in loco, in particolare mediante sondaggio, sulle operazioni finanziate dai Fondi e sui sistemi di gestione e di controllo, con un preavviso minimo di un giorno lavorativo. La Commissione ne informa lo Stato membro interessato per ottenerne tutto l'aiuto necessario. Funzionari o agenti di detto Stato membro possono partecipare a tali controlli.

La Commissione può chiedere allo Stato membro interessato di effettuare un controllo in loco per verificare la regolarità di una o più operazioni. Funzionari o agenti della Commissione possono partecipare a tali controlli.

3. La Commissione e gli Stati membri, in base ad intese amministrative bilaterali, collaborano per coordinare i programmi, la metodologia e l'esecuzione dei controlli, in modo da massimizzare l'utilità dei controlli effettuati. Essi si comunicano senza indugio i risultati dei controlli effettuati.

Almeno annualmente, e in ogni caso prima dell'esame annuale di cui all'articolo 34, paragrafo 2, viene esaminato e valutato quanto segue:

a) i risultati dei controlli effettuati dallo Stato membro e dalla Commissione;

b) le eventuali osservazioni degli altri organi o istituzioni di controllo nazionali o comunitari;

c) l'incidenza finanziaria delle irregolarità accertate, le misure già adottate o ancora necessarie per correggerle e, se del caso, le modifiche apportate ai sistemi di gestione e di controllo.

4. In seguito a tale esame e valutazione e fatte salve le misure che lo Stato membro deve prendere senza indugio, a norma del presente articolo e dell'articolo 39, la Commissione può formulare osservazioni, in particolare sull'incidenza finanziaria delle irregolarità eventualmente accertate. Dette osservazioni sono trasmesse allo Stato membro e alle autorità di gestione dell'intervento di cui trattasi. Se del caso, sono accompagnate da richieste di misure correttive intese a porre rimedio alle insufficienze di gestione riscontrate e a rettificare le irregolarità individuate e non ancora rettificate. Lo Stato membro ha la possibilità di commentare tali osservazioni.

Se, in seguito ai commenti dello Stato membro o in mancanza di tali commenti, la Commissione adotta delle conclusioni, lo Stato membro prende, entro il termine impartito, le iniziative necessarie per dare seguito alle richieste della Commissione e la informa delle azioni intraprese.

5. Senza pregiudizio del presente articolo, la Commissione può, previa verifica in buona e debita forma, sospendere del tutto o in parte un pagamento intermedio se constata nelle spese una grave irregolarità che non è stata ancora rettificata e ritiene indispensabile intervenire immediatamente. Essa informa lo Stato membro interessato delle azioni intraprese e della relativa motivazione. Se, trascorsi cinque mesi, i motivi che hanno giustificato la sospensione permangono o se lo Stato membro interessato non ha preso le misure per rettificare la grave irregolarità, si applica l'articolo 39.

6. Per un periodo di tre anni, salvo decisione contraria nelle intese amministrative bilaterali, successivamente al pagamento da parte della Commissione del saldo relativo ad un intervento, le autorità responsabili tengono a disposizione della Commissione

tutti i documenti giustificativi (o gli originali o copie certificate conformi degli originali su supporti di dati comunemente accettati) concernenti le spese e i controlli relativi all'intervento in questione. Il termine è sospeso in caso di procedimento giudiziario o su domanda motivata della Commissione.»

6 L'art. 39 del regolamento n. 1260/1999, intitolato «Correzioni finanziarie», è così formulato:

«1. La responsabilità di perseguire le irregolarità, di agire sulla scorta di una constatazione di una qualsiasi modificazione importante che incida sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o sul controllo di un intervento e di effettuare le rettifiche finanziarie necessarie incombe in primo luogo agli Stati membri.

Gli Stati membri effettuano le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica. Le rettifiche degli Stati membri consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione della Comunità. I fondi comunitari così liberati possono essere riassegnati dallo Stato membro all'intervento di cui trattasi, secondo modalità da definire a norma dell'articolo 53, paragrafo 2.

2. Se, dopo le necessarie verifiche, la Commissione conclude:

[…]

c) che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre ad irregolarità a carattere sistematico,

la Commissione sospende i pagamenti intermedi e, motivando la sua domanda, chiede allo Stato membro di presentare le sue osservazioni e apportare, se del caso, eventuali rettifiche entro un termine stabilito.

Se lo Stato membro contesta le osservazioni della Commissione, viene da questa convocato ad un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per raggiungere un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.

3. Alla scadenza del termine stabilito dalla Commissione, se non è stato raggiunto un accordo e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche, la Commissione, tenendo conto delle osservazioni di quest'ultimo può decidere, entro tre mesi:

a) di ridurre l'acconto di cui all'articolo 32, paragrafo 2

o

b) di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione.

Nello stabilire l'importo della rettifica la Commissione, tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità o della modificazione, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo degli Stati membri.

In mancanza di una decisione di agire a norma delle lettere a) o b) la sospensione dei pagamenti intermedi cessa con effetto immediato.

[…]»

7 Ai sensi dell'art. 3, lett. a), del regolamento (CE) della Commissione 2 marzo 2001, n. 438, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali (GU L 63, pag. 21), i sistemi di gestione e di controllo delle autorità di gestione e di pagamento e degli organismi intermedi, in proporzione al volume dei contributi amministrati, garantiscono una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse, necessaria per garantire sane procedure finanziarie, all'interno dell'organizzazione interessata.

8 L'art. 4 del regolamento n. 438/2001 prevede:

«I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della relativa decisione della Commissione di cui all'articolo 28 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e delle disposizioni nazionali e comunitarie, in particolare di quelle applicabili in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei

fondi strutturali, nell'ambito dell'intervento interessato, nonché in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato (comprese le norme sul cumulo degli aiuti), di protezione dell'ambiente e di pari opportunità.

Le procedure prevedono la registrazione delle verifiche in loco effettuate per le singole operazioni. Le registrazioni indicano le attività svolte, i risultati delle verifiche e le misure prese in ordine a discrepanze rilevate. Nel caso in cui le verifiche fisiche o amministrative non riguardino tutte le operazioni ma soltanto un campione di operazioni selezionate, le registrazioni forniscono l'identificazione di tali operazioni e la descrizione del metodo di campionamento».

9 Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 438/2001:

«1. I sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri prevedono un'adeguata pista di controllo.

2. Una pista di controllo è adeguata se consente:

a) di verificare la corrispondenza, dei dati riepilogativi certificati alla Commissione, alle singole registrazioni di spesa e alla relativa documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le operazioni e

b) di verificare l'assegnazione e i trasferimenti delle risorse comunitarie e nazionali disponibili.

Una descrizione indicativa delle informazioni richieste per una pista di controllo adeguata figura nell'allegato I.

[…]»

10 L'art. 9 dello stesso regolamento, relativo alla certificazione delle spese, è così formulato:

«1. Le certificazioni delle dichiarazioni di spesa intermedie e finale di cui all'articolo 32, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 sono redatte, secondo il modello di cui all'allegato II, da un addetto o da un ufficio dell'autorità di pagamento funzionalmente indipendenti da qualunque ufficio che autorizza i pagamenti.

2. Prima di certificare una dichiarazione di spesa, l'autorità di pagamento deve verificare quanto segue:

a) che l'autorità di gestione e gli organismi intermedi abbiano rispettato le disposizioni del regolamento (CE) n. 1260/1999, in particolare gli articoli 38, paragrafo 1, lettere c) ed e), e 32, paragrafi 3 e 4, nonché della decisione della Commissione di cui all'articolo 28 dello stesso regolamento;

b) che la dichiarazione di spesa riguardi esclusivamente spese:

i) che siano state effettivamente realizzate durante il periodo di ammissibilità stabilito nella decisione, corrispondenti alle spese effettuate dai beneficiari finali, ai sensi dei paragrafi 1.2, 1.3 e 2 della norma n. 1 dell'allegato al regolamento (CE) n. 1685/2000, [della Commissione 28 luglio 2000, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 193, pag. 39)], documentate mediante fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente;

ii) che siano state sostenute per operazioni selezionate per il finanziamento nell'ambito di un intervento specifico, in base ai pertinenti criteri e procedure di selezione, nonché sottoposte alla disciplina comunitaria per tutto il periodo in cui tali spese sono state sostenute; e

iii) che siano relative a misure per le quali tutti gli aiuti di Stato siano stati, se del caso, formalmente approvati dalla Commissione.

3. Affinché sia sempre possibile valutare l'adeguatezza dei sistemi di controllo e della pista di controllo, prima che una dichiarazione di spesa sia presentata alla Commissione, l'autorità di gestione deve assicurarsi che l'autorità di pagamento sia informata in merito alle procedure applicate dall'autorità di gestione stessa e dagli organismi intermedi, allo scopo di:

a) verificare la fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e la veridicità delle spese dichiarate;

b) la conformità alle norme applicabili, e

c) il mantenimento della pista di controllo.

4. Nei casi in cui l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento costituiscano un medesimo organismo o parti di uno stesso organismo, quest'ultimo garantisce che siano applicate procedure che prevedono norme di controllo equivalenti a quelle di cui ai paragrafi 2 e 3».

**Fatti**

11 L'8 agosto 2000, la Commissione ha adottato la decisione C (2000) 1128 recante approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari ricadenti sotto l'Obiettivo n. 3 del Granducato di Lussemburgo (CCI n. 1999LU053DO001), che prevedeva un costo totale di EUR 93 578 900 e un cofinanziamento comunitario per un importo massimo di EUR 39 452 700. Questa decisione è stata modificata, da ultimo, dalla decisione 10 settembre 2007, C (2007) 4256, che ha portato il costo totale a EUR 83 289 224 e l'importo massimo della partecipazione finanziaria del FSE a EUR 35 576 935.

12 Il 22 marzo 2001, la Commissione ha adottato la decisione C (2001) 42 recante approvazione del programma d'iniziativa comunitaria di lotta contro tutte le discriminazioni e le ineguaglianze in relazione al mercato del lavoro (EQUAL) in Lussemburgo (CCI n. 2000LU050PC001), che prevedeva un costo totale di EUR 8 800 000 ed una partecipazione del FSE di EUR 4 400 000. Detta decisione è stata modificata da

ultimo dalla decisione 24 luglio 2007, C (2007) 3658, che ha portato il costo totale a EUR 8 707 522 e la partecipazione del FSE a EUR 4 353 761.

13 Con lettera 7 febbraio 2002, le autorità lussemburghesi trasmettevano, in forza dell'art. 5 del regolamento n. 438/2001, una descrizione dei loro sistemi di gestione e di controllo per i due interventi previsti dalle decisioni C (2000) 1128 e C (2001) 42 (in prosieguo: gli «interventi in causa»).

14 Tra l'8 e il 10 luglio 2002, i servizi della Commissione hanno effettuato, in applicazione dell'art. 38, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, sulla base della descrizione trasmessa dalle autorità lussemburghesi, un audit preventivo nell'ambito del periodo di programmazione 2000-2006 per valutare l'attuazione dei sistemi di gestione e di controllo.

15 Con lettera 22 agosto 2002, la Commissione inviava la relazione definitiva di audit alle autorità lussemburghesi. In siffatta relazione, i servizi della Commissione concludevano, segnatamente, sul fondamento di un rendiconto teorico, che i sistemi di gestione e di controllo attuati dal Granducato di Lussemburgo offrivano garanzie sufficienti di rispetto della normativa esistente e dei criteri di buona gestione generalmente riconosciuti.

16 Nell'ambito di una revisione dei conti effettuata il 7 e l'8 luglio 2003, al fine, segnatamente, di effettuare il rendiconto delle procedure relative alla conclusione del periodo di programmazione 1994-1999, i servizi della Commissione hanno ancora esaminato i sistemi di attuazione per il periodo di programmazione 2000-2006.

17 Con lettera del 4 settembre 2003, la relazione di audit relativa a questa revisione dei conti veniva inviata alle autorità lussemburghesi. In detta relazione, i servizi della

Commissione constatavano che le raccomandazioni contenute nella relazione precedente erano state complessivamente seguite.

18 Dal 14 al 16 giugno 2004, la Commissione effettuava un audit con riguardo ai sistemi di gestione e di controllo del programma EQUAL. Con lettera 11 febbraio 2005, essa trasmetteva la relazione di audit relativa a questa revisione. Secondo detta relazione, i sistemi rispondevano ai criteri regolamentari, salvo i controlli cosiddetti «del 5%» non ancora effettuati.

19 Tra l'11 giugno e il 13 luglio 2007, i servizi della Commissione effettuavano diverse missioni al fine di confermare, sulla base di un campionamento casuale, il livello di affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo attuati nell'ambito degli interventi considerati. Con lettera 29 novembre 2007, la relazione di audit di dette missioni veniva trasmessa alle autorità lussemburghesi (in prosieguo: la «relazione di audit 29 novembre 2007»). Questa relazione menzionava insufficienze sostanziali nei sistemi di gestione e di controllo degli interventi considerati, concernenti la separazione delle funzioni relative all'autorità di gestione da quelle relative all'autorità di pagamento, le verifiche di primo grado effettuate dall'autorità di gestione, la certificazione delle dichiarazioni di spesa ad opera dell'autorità di pagamento e la pista di controllo.

20 Con lettera 16 gennaio 2008, le autorità lussemburghesi facevano pervenire le loro osservazioni sulla relazione di audit 29 novembre 2007.

21 Con lettera 29 gennaio 2008, la Commissione ricordava alle autorità lussemburghesi che esse erano tenute a ristabilire la buona gestione degli interventi considerati, segnatamente, in forza del principio di buona gestione finanziaria e tenuto conto dei rischi per il bilancio comunitario.

22 In occasione della riunione annuale del 29 febbraio 2008, la Commissione ha avvertito le autorità lussemburghesi del fatto che, in caso di violazione dell'obbligo di ristabilire la buona gestione degli interventi considerati, essa avrebbe potuto adottare una decisione di sospensione dei pagamenti intermedi.

23 Con lettera 13 maggio 2008, la Commissione rilevava che manteneva la sua posizione e rispondeva agli argomenti avanzati dalle autorità lussemburghesi nella loro lettera 16 gennaio 2008. Essa osservava che nessuna delle raccomandazioni della relazione di audit 29 novembre 2007 poteva essere considerata «conclusa» sulla base degli elementi forniti. Conformemente all'art. 39, n. 2, del regolamento n. 1260/1999, la Commissione invitava le autorità lussemburghesi a presentare le loro osservazioni, entro due mesi dal ricevimento della lettera stessa, e a descrivere le rettifiche adottate per migliorare il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo per gli interventi considerati e le correzioni finanziarie necessarie.

24 In una riunione del 20 maggio 2008 tra i rappresentanti dell'Ispettorato generale delle finanze lussemburghesi e i servizi della Commissione, questi ultimi hanno descritto in modo più dettagliato le ragioni della loro presa di posizione con riguardo alle insufficienze dei sistemi di gestione e di controllo. Dal canto loro, le autorità lussemburghesi hanno dichiarato di tenere ferme le loro posizioni, espresse nella lettera 16 gennaio 2008. In una riunione tenuta il 17 giugno 2008 tra i rappresentanti dell'autorità di gestione lussemburghese e i servizi della Commissione, l'autorità di gestione ha nuovamente confermato la sua posizione.

25 Con decisione 24 settembre 2008, C (2008) 5383, relativa alla sospensione dei pagamenti intermedi del FSE al documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari ricadenti sotto l'Obiettivo n. 3 nel Granducato di Lussemburgo, e 6 ottobre 2008, C(2008) 5730, relativa alla sospensione dei pagamenti intermedi del programma (EQUAL) in Lussemburgo, (in prosieguo, congiuntamente, le «decisioni impugnate»), la Commissione sospendeva i pagamenti intermedi del FSE relativi agli interventi considerati. Essa concludeva che vi erano gravi insufficienze nei sistemi di

gestione o di controllo che potevano comportare irregolarità di carattere sistematico, ai sensi dell'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999, per quanto riguarda i suddetti interventi.

**Procedimento e conclusioni delle parti**

26 Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 dicembre 2008, il Granducato di Lussemburgo ha proposto il ricorso in esame.

27 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

28 Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 4 marzo 2010.

29 Il Granducato di Lussemburgo conclude che il Tribunale voglia:

— annullare le decisioni impugnate;

— condannare la Commissione alle spese.

30 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile il ricorso per quanto concerne la decisione C (2008) 5383;

— respingere il ricorso per il resto;

— condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese.

**Sulla ricevibilità**

*Argomenti delle parti*

31 La Commissione sostiene che il ricorso in esame è tardivo e, pertanto, irricevibile nella misura in cui è rivolto avverso la decisione C (2008) 5383. Infatti, conformemente all'art. 230, sesto comma, CE, i ricorsi di annullamento devono essere presentati entro un termine di due mesi dalla notificazione dell'atto al ricorrente. Orbene, nella fattispecie la decisione C (2008) 5383 sarebbe pervenuta alla rappresentanza permanente del Granducato di Lussemburgo presso l'Unione il 25 settembre 2008. Il ricorso sarebbe dunque stato presentato oltre i termini per quanto concerne la decisione C (2008) 5383.

32 Il Granducato di Lussemburgo non ha formulato alcuna osservazione a questo riguardo nelle sue osservazioni scritte. Esso ha tuttavia rilevato, in udienza, in risposta ad un quesito del Tribunale, di non contestare il fatto che la decisione C (2008) 5383 gli era pervenuta il 25 settembre 2008, il che è stato annotato nel verbale di udienza.

*Giudizio del Tribunale*

33 Occorre ricordare che, a termini dell'art. 230, quinto comma, CE, il ricorso di annullamento dev'essere proposto nel termine di due mesi a decorrere dalla notificazione dell'atto impugnato. In virtù dell'art. 102, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, siffatto termine deve essere aumentato di un termine forfettario in ragione della distanza di dieci giorni.

34 Secondo una giurisprudenza costante, questo termine di ricorso è di ordine pubblico e non può dipendere dalle parti e dal giudice, essendo stato istituito per garantire la chiarezza e la certezza delle situazioni giuridiche ed evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia (sentenze della Corte 23 gennaio 1997, causa C-246/95, Coen, Racc. pag. I-403, punto 21, e del Tribunale 18 settembre 1997, cause riunite T-121/96 e T-151/96, Mutual Aid Administration Services/Commissione, Racc. pag. II-1355, punto 38).

35 Nella fattispecie, conformemente all'art. 101, n. 1, lett. a) e b), e n. 2, del regolamento di procedura, il termine di ricorso avverso la decisione C (2008) 5383 ha iniziato a decorrere il 26 settembre 2008, il giorno successivo alla data di notificazione della detta decisione al Granducato di Lussemburgo.

36 Il termine per il deposito del ricorso avverso questa decisione, che comprendeva non soltanto il termine di due mesi, di cui all'art. 230, quinto comma, CE, ma anche il termine di distanza di cui all'art. 102, n. 2, del regolamento di procedura, è pertanto scaduto il 5 dicembre 2008.

37 Ne consegue che, nella misura in cui è rivolto avverso la decisione C (2008) 5383, il ricorso di annullamento, proposto il 16 dicembre 2008, è stato proposto tardivamente e di conseguenza deve essere dichiarato irricevibile. Per contro, il ricorso è ricevibile per quanto riguarda la decisione C (2008) 5730, in quanto quest'ultima è stata notificata al Granducato di Lussemburgo soltanto il 7 ottobre 2008.

**Nel merito**

38 A sostegno del ricorso il Granducato di Lussemburgo deduce, in sostanza, due motivi. Il primo motivo verte su una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Il secondo motivo fa valere una violazione dell'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999, posto che la Commissione ha sospeso i pagamenti relativi agli interventi considerati senza che fossero soddisfatte le condizioni richieste.

39 Per quanto riguarda l'ordine in cui conviene esaminare i motivi dedotti dal Granducato di Lussemburgo, questione sulla quale le parti discordano, sembra opportuno esaminare il motivo vertente sulla violazione dell'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999, prima di quello della violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

*Sul motivo vertente sulla violazione dell'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999*

Argomenti delle parti

40 Il Granducato di Lussemburgo fa valere che la Commissione ha violato l'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999, in quanto essa ha sospeso gli interventi considerati, sebbene le condizioni richieste da questa disposizione non fossero soddisfatte. La conclusione secondo la quale esisterebbero gravi insufficienze che potrebbero determinare irregolarità di carattere sistematico sarebbe manifestamente erronea. Ammesso che abbiano potuto essere constatate irregolarità, esse sarebbero state di lieve entità e di carattere non sistematico.

41 In primo luogo, per quanto riguarda l'organizzazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento, né l'art. 3 del regolamento n. 438/2001, né alcun'altra disposizione del citato regolamento osterebbero al fatto che queste due autorità appartengano al medesimo organismo. Questa ipotesi sarebbe peraltro contemplata all'art. 9, n. 4, dello stesso regolamento, e niente vieterebbe la realizzazione congiunta, ad opera dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento, delle loro verifiche. Esigendo siffatto livello di separazione funzionale, la Commissione avrebbe commesso un errore di diritto. Nella replica, il Granducato di Lussemburgo precisa che, se è vero che i controllori delle due autorità esercitano il controllo contemporaneamente presso uno stesso beneficiario finale, da ciò non deriverebbe alcun rischio di complicità tra il controllore e il controllato, tenuto conto delle norme etiche applicabili in seno al pubblico impiego lussemburghese.

42 In secondo luogo, per quanto concerne le verifiche primarie ad opera dell'autorità di gestione e le certificazioni di spesa ad opera dell'autorità di pagamento, il Granducato di Lussemburgo fa valere che la certificazione di spesa a cascata, ossia la scelta, operata

dall'autorità di gestione nazionale, di dichiarare le spese per le quali sussiste un dubbio, ma la cui qualificazione giuridica di inammissibilità non è ancora comprovata al momento della dichiarazione, è conforme all'art. 4 del regolamento n. 438/2001. Analogamente, il fatto di escludere soltanto l'elemento viziato di una spesa definita «parzialmente inammissibile» e non la spesa nella sua totalità non violerebbe questa disposizione. Infatti, essa lascerebbe alle autorità nazionali un margine di discrezionalità con riguardo al funzionamento dei loro sistemi di gestione e di controllo, a condizione che detti sistemi prevedano procedure per verificare la consegna dei prodotti e dei servizi cofinanziati ed assicurino il rispetto delle condizioni stabilite nelle relative decisioni della Commissione. Peraltro, secondo il Granducato di Lussemburgo, il documento di lavoro 21 dicembre 2005, relativo alle buone pratiche concernenti le verifiche di gestione che devono essere effettuate dagli Stati membri sui progetti cofinanziati dai fondi strutturali e dai fondi di coesione, invocato dalla Commissione a sostegno della sua interpretazione, non era vincolante al momento dell'esecuzione dei programmi. In definitiva, tenuto conto dei controlli a posteriori effettuati dalle autorità lussemburghesi, gli interessi finanziari dell'Unione sarebbero stati garantiti.

43 In terzo luogo, il Granducato di Lussemburgo rileva l'inesattezza delle constatazioni fatte nella relazione di audit 29 novembre 2007 con riguardo alla pista di controllo, che sono riprese ai punti 30-32 delle decisioni impugnate, e secondo le quali le registrazioni tenute dall'autorità di gestione sarebbero incomplete e non comporterebbero alcuni degli elementi essenziali per comprovare l'ammissibilità e la regolarità delle spese. Questo punto sarebbe peraltro già stato invocato dalle autorità lussemburghesi nelle loro osservazioni del 16 gennaio 2008, in cui sarebbe stato sottolineato, in particolare, che era senz'altro possibile trovare tutte le informazioni relative al bilancio dettagliato e ai risultati da raggiungere nel modulo di partecipazione relativo ad ogni progetto finanziato. Infine, nella controreplica, il Granducato di Lussemburgo sottolinea che le informazioni che mancherebbero non sono mai state richieste dalla Commissione alle autorità nazionali.

44 La Commissione contesta tutti gli argomenti avanzati dal Granducato di Lussemburgo. Essa sottolinea che, contrariamente a quanto esso pretende, nella fattispecie non

si riscontrano affatto lievi irregolarità, bensì un certo numero di gravi insufficienze relative all'organizzazione, alle verifiche primarie da parte dell'autorità di gestione, alla certificazione delle dichiarazioni di spese da parte dell'autorità di pagamento e alla pista di controllo, che costituiscono elementi chiave dei sistemi di gestione e di controllo, ognuna delle quali avrebbe giustificato una sospensione dei pagamenti intermedi.

Giudizio del Tribunale

45 In via preliminare, occorre ricordare che discende dalla giurisprudenza che la norma secondo cui solo le spese effettuate dalle autorità nazionali conformemente alle norme comunitarie sono imputate al bilancio comunitario è applicabile anche alla concessione di un contributo finanziario basata sul FSE (sentenza della Corte 15 settembre 2005, causa C-199/03, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-8027, punto 26).

46 In virtù dell'art. 39, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1260/1999, la Commissione sospende i pagamenti intermedi se, dopo aver proceduto alle verifiche necessarie, conclude che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero determinare irregolarità di carattere sistematico. L'art. 39, n. 3, dello stesso regolamento stabilisce che la Commissione può quindi, se del caso, procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione del fondo all'intervento in questione.

47 Conformemente all'esigenza di una buona gestione finanziaria, che è alla base dell'attuazione dei fondi strutturali, e avuto riguardo alle responsabilità devolute alle autorità nazionali in siffatta attuazione, l'obbligo degli Stati membri di predisporre sistemi

di gestione e di controllo, previsto all'art. 38, n. 1, del regolamento n. 1260/1999, e le cui modalità sono precisate agli artt. 2-8 del regolamento n. 438/2001, riveste un carattere essenziale.

48 Nella fattispecie, occorre determinare se la Commissione abbia giustamente sospeso i pagamenti intermedi relativi al programma EQUAL nel Granducato di Lussemburgo, tenuto conto delle insufficienze che ha riscontrato e che riguardano, in primo luogo, l'organizzazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento, in secondo luogo le verifiche primarie effettuate dall'autorità di gestione e la certificazione delle dichiarazioni di spesa ad opera dell'autorità di pagamento e, in terzo luogo, la pista di controllo.

49 In primo luogo, per quanto riguarda l'organizzazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento, la Commissione, al punto 3.1.1.5 della relazione di audit 29 novembre 2007, afferma che «è emerso che le persone incaricate di eseguire le verifiche previste all'art. 4 [del regolamento n. 438/2001] e quelle previste all'art. 9 [del medesimo regolamento] ai fini della certificazione delle spese esercitavano queste funzioni congiuntamente».

50 Da questa constatazione la Commissione ha dedotto, al 18esimo «considerando» della decisione C (2008) 5730, che «l'organizzazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento non [poteva] essere considerata appropriata e non rispondeva alle esigenze previste all'art. 3 del regolamento n. 438/2001 (una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse; garanzia che le funzioni vengano espletate in maniera soddisfacente)». Il Granducato di Lussemburgo fa valere, in sostanza, che, contrariamente all'interpretazione difesa dalla Commissione, non è contrario al regolamento n. 438/2001 l'esercizio congiunto dei controlli dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento relativi all'intervento oggetto della decisione C (2008) 5730 (in prosieguo: l'«intervento EQUAL»), effettuati, rispettivamente, dall'autorità di pagamento e dall'autorità di gestione.

51 A questo riguardo occorre ricordare che l'art. 3, lett. a), del regolamento n. 438/2001 prevede che «[i] sistemi di gestione e di controllo delle autorità di gestione e di pagamento e degli organismi intermedi, in proporzione al volume dei contributi amministrati, garantiscono una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse, necessaria per garantire sane procedure finanziarie, all'interno dell'organizzazione interessata».

52 Anche se, come fa valere il Granducato di Lussemburgo, l'art. 9, n. 4, di detto regolamento non osta a che l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento appartengano ad un medesimo organismo, occorre che esistano una «chiara definizione» e un'«adeguata separazione» delle funzioni all'interno dell'organizzazione in questione.

53 Nella fattispecie, emerge chiaramente dalla motivazione della decisione C (2008) 5730 su questo punto che non è tanto la constatazione di irregolarità nei controlli effettuati dalle dette autorità, bensì la loro mancanza di affidabilità, che è stata evidenziata dalla Commissione. Infatti, a giudizio della Commissione, l'esercizio congiunto delle funzioni di gestione e di pagamento solleva un dubbio sull'imparzialità degli agenti incaricati dei controlli, tenuto conto della prossimità e della «complicità» che siffatto esercizio congiunto implica. Emerge, segnatamente, dal 17esimo «considerando» della decisione C (2008) 5730 che «le verifiche previste all'art. 4 del regolamento n. 438/2001 e i controlli previsti all'art. 9 dello stesso regolamento non possono […] essere effettuati congiuntamente, a rischio di falsare la valutazione dell'autorità incaricata di certificare le domande di pagamento».

54 Questa considerazione deve essere approvata. Infatti, posto che l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento, in virtù della normativa applicabile agli interventi finanziati dal FSE, sono tenute ad esercitare dei controlli di natura diversa in stadi distinti, l'esercizio concomitante delle funzioni devolute a queste autorità comporta un rischio non trascurabile di coordinamento, o addirittura di fusione, tra i detti controlli e, pertanto, è di natura tale da sollevare dubbi sull'affidabilità degli stessi.

55 Pertanto, e senza che occorra riferirsi alle indicazioni figuranti nel documento di lavoro relativo alle buone pratiche applicabili alla funzione di certificazione dell'autorità di pagamento, presentato dai servizi della Commissione agli Stati membri e citato dalla Commissione, è a buon diritto che questa ha concluso che l'organizzazione delle autorità di pagamento e di gestione lussemburghesi era contraria all'art. 3 del regolamento n. 438/2001.

56 In secondo luogo, per quanto concerne le insufficienze nelle verifiche primarie ad opera dell'autorità di gestione e nelle certificazioni di spesa ad opera dell'autorità di pagamento, il Granducato di Lussemburgo fa valere, in sostanza, che, criticando il sistema di verifiche primarie e di certificazioni relative all'intervento EQUAL, la Commissione non ha tenuto conto del fatto che nessuna spesa inammissibile è stata effettivamente presa in considerazione nell'ambito dei controlli effettuati a posteriori e che, in definitiva, gli interessi finanziari della Comunità sono stati salvaguardati.

57 Orbene, occorre sottolineare che la Commissione ha rilevato nella sua relazione di audit 29 novembre 2007 che, con riguardo a talune spese, non solo l'autorità di gestione aveva omesso di effettuare, o aveva effettuato insufficientemente, le verifiche primarie, in violazione dell'art. 34 del regolamento n. 1260/1999 e dell'art. 4 del regolamento n. 438/2001, ma anche che l'autorità di pagamento non aveva proceduto alla certificazione delle spese ai sensi dell'art. 38, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1260/1999 e dell'art. 9 del regolamento n. 438/2001. Infatti, in un certo numero di casi, queste autorità hanno dichiarato spese nei confronti delle quali nutrivano un dubbio. Più precisamente, l'autorità di gestione aveva proceduto a verifiche incomplete delle spese dichiarate. Peraltro, le eventuali constatazioni di irregolarità effettuate nell'ambito delle verifiche primarie non erano state sistematicamente prese in considerazione dall'autorità di pagamento nella fase della certificazione delle dichiarazioni delle spese.

58 Siffatti inadempimenti costituiscono insufficienze gravi nei sistemi di gestione e di controllo, suscettibili di determinare irregolarità di carattere sistematico. Infatti, sia nella fase delle verifiche primarie effettuate dall'autorità di gestione, sia in quella della certificazione svolta dall'autorità di pagamento, che costituiscono garanzie di buona gestione finanziaria, le autorità nazionali devono assicurarsi ex ante e in modo esaustivo sia della realtà, sia della conformità delle spese considerate. Contrariamente a quanto pretende il Granducato di Lussemburgo, non basta che le autorità nazionali procedano a verifiche a posteriori seguite, se del caso, da rettifiche finanziarie.

59 In terzo luogo, le medesime considerazioni valgono con riguardo al seguito della pista di controllo di cui all'art. 7 del regolamento n. 438/2001. A questo riguardo, il Granducato di Lussemburgo non ha dimostrato che il semplice rinvio ai moduli di partecipazione relativi all'intervento EQUAL potesse fornirgli tutte le precise indicazioni richieste dall'art. 7, nn. 2 e 3, del medesimo regolamento.

60 Su questo punto, occorre sottolineare che l'allegato 1 al regolamento n. 438/2001, intitolato «Descrizione indicativa delle informazioni richieste per una pista di controllo adeguata», fornisce indicazioni molto precise quanto agli obblighi incombenti alle autorità nazionali. Orbene, in siffatto allegato è chiaramente indicato che queste autorità devono tenere e conservare registrazioni contabili, ai livelli di gestione appropriati, nonché un insieme di informazioni per ciascuna operazione cofinanziata.

61 Tenuto conto di quanto precede, legittimamente la Commissione ha dichiarato l'esistenza di insufficienze gravi nei sistemi di gestione e di controllo, che potrebbero determinare irregolarità di carattere sistematico e, pertanto, ha sospeso i pagamenti

intermedi per l'intervento EQUAL. A questo riguardo, occorre ricordare che l'obbligo dei richiedenti e dei beneficiari dei contributi comunitari di garantire alla Commissione informazioni sufficientemente precise, di modo che possa funzionare correttamente il sistema di controllo e di prova predisposto per verificare se le condizioni di concessione del contributo siamo soddisfatte, è inerente al sistema di contributi del FSE ed essenziale per il suo buon funzionamento (v., per analogia, sentenza del Tribunale 6 giugno 2007, cause riunite T-251/05 e T-425/05, Mediocurso/Commissione, Racc. pag. II-54, punto 67, e la giurisprudenza ivi citata).

62 Il motivo in esame non può dunque essere accolto.

*Sul motivo della violazione del principio della tutela del legittimo affidamento*

Argomenti delle parti

63 Il Granducato di Lussemburgo sostiene che la Commissione ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento, posto che essa aveva esplicitamente constatato, nelle relazioni di audit preventivi, trasmesse, rispettivamente, il 22 agosto 2002 e il 4 settembre 2003, ma anche in quella del 7 febbraio 2005, che i sistemi di gestione e di controllo per gli interventi considerati offrivano garanzie molto soddisfacenti. Così facendo, la Commissione in dette revisioni sarebbe pervenuta a conclusioni diametralmente opposte a quelle formulate nelle decisioni impugnate.

64 Orbene, da una parte, tali audit preventivi del 2002 e del 2003, effettuati in applicazione dell'art. 38, n. 2, del regolamento n. 1260/1999, sono stati i soli ad essere tenuti nel corso del periodo di programmazione considerato e, dall'altra, le decisioni impugnate sono intervenute soltanto a seguito di un audit effettuato posteriormente a questo periodo, ossia in un momento in cui non era più possibile modificare i sistemi di gestione e di controllo considerati. Nella fattispecie, le autorità lussemburghesi non avevano alcuna ragione di non confidare nella valutazione contenuta nelle relazioni citate quanto alla conformità dei loro sistemi di gestione e di controllo.

65 Il Granducato di Lussemburgo precisa che, nel corso degli audit precedenti, i servizi della Commissione avevano espressamente approvato le modalità di organizzazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento, come pure il seguito della pista di controllo e la procedura di certificazione di spesa a cascata praticata dalle autorità lussemburghesi.

66 Quanto ai documenti di lavoro relativi alle buone pratiche, a cui rinvia la Commissione, molto probabilmente questi sono stati elaborati alla fine dell'anno 2005, ovvero molto dopo l'inizio degli interventi appartenenti al periodo di programmazione in questione.

67 Per quanto riguarda la relazione 7 febbraio 2005, che ha fatto seguito all'audit supplementare del giugno 2004, prodotta dalla Commissione come allegato al controricorso, essa confermerebbe il fatto che i servizi della Commissione erano complessivamente soddisfatti del sistema di selezione dei progetti, di dichiarazione delle spese e di controllo.

68 Il Granducato di Lussemburgo considera che, contrariamente alla posizione difesa dalla Commissione, gli audit del luglio 2002, del luglio 2003 e del giugno 2004 non avevano una portata limitata. Da una lettura obiettiva delle tre relazioni di audit relative risulterebbe che essi fanno seguito ad un esame approfondito al fine, da un lato, di determinare se le procedure effettivamente predisposte corrispondessero a

quelle notificate alla Commissione e fossero conformi alla normativa applicabile e, dall'altro, di verificare, per campionamento presso specifici promotori, che i sistemi potessero essere concretamente convalidati. A questo riguardo, non si può sostenere, né addebitare al Granducato di Lussemburgo, che il campionamento delle operazioni controllate in occasioni di detti audit fosse limitato e, pertanto, non rappresentativo.

69 Di conseguenza, la Commissione sarebbe stata perfettamente informata ed avrebbe approvato complessivamente i sistemi di gestione e di controllo lussemburghesi.

70 La Commissione contesta gli argomenti del Granducato di Lussemburgo. Essa fa valere, in sostanza, che le relazioni di audit non sono tali da creare un legittimo affidamento e che, in ogni caso, le stesse nella fattispecie non hanno determinato siffatto affidamento.

Giudizio del Tribunale

71 Conformemente ad una giurisprudenza costante, il diritto di esigere la tutela del legittimo affidamento presuppone la presenza contemporanea di tre condizioni. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto a cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili (v. sentenze del Tribunale 30 giugno 2005, causa T-347/03, Branco/Commissione, Racc. pag. II-2555, punto 102, e la giurisprudenza

ivi citata, e 23 febbraio 2006, causa T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie/Commissione, Racc. pag. II-319, punto 77).

72 Nella fattispecie, si pone la questione se le valutazioni contenute nelle relazioni di audit 2002, 2003 e 2005, vertenti sui progetti cofinanziati dal FSE, fossero tali da generare fondate aspettative delle autorità nazionali, che sono incaricate, in primo luogo, della gestione e del controllo dell'intervento.

73 A questo riguardo, emerge da una giurisprudenza consolidata che la violazione della tutela del legittimo affidamento non può essere invocata da un soggetto che abbia commesso una violazione manifesta della normativa vigente (v., in questo senso, sentenza della Corte 12 dicembre 1985, causa 67/84, Sideradria/Commissione, Racc. pag. 3983, punto 21, e ordinanza della Corte 25 novembre 2004, causa C-18/03 P, Vela e Tecnagrind/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punti 117-119; sentenza del Tribunale 9 aprile 2003, causa T-217/01, Forum des migrants/Commissione, Racc. pag. II-1563, punto 76, e la giurisprudenza ivi citata).

74 È già stato così precisato nella giurisprudenza che il principio della tutela del legittimo affidamento non osta alla sospensione di un contributo comunitario quando manifestamente non sono state rispettate le condizioni stabilite per la concessione del detto contributo (v., in questo senso, sentenze del Tribunale 29 settembre 1999, causa T-126/97, Sonasa/Commissione, Racc. pag. II-2793, punto 39, e 14 dicembre 2006, causa T-162/04, Branco/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 123, e la giurisprudenza ivi citata).

75 Nella fattispecie, come risulta dall'esame del primo motivo, la Commissione non ha commesso un errore manifesto concludendo, nella decisione C (2008) 5730, che esistevano «diverse gravi insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo» che potevano determinare irregolarità di carattere sistematico e che, di conseguenza, occorreva sospendere i pagamenti intermedi relativi all'intervento EQUAL.

76 Siffatte irregolarità, come la manifesta violazione della normativa comunitaria sul fondamento della quale è adottata una decisione di concessione di un contributo comunitario o delle disposizioni contenute in una decisione di concessione (v., in questo senso, sentenza Sonasa/Commissione, sopra citata, punti 35, 36 e 39, e ordinanza Vela e Tecnagrind/Commissione, sopra citata, punti 117 e 118), devono essere qualificate come violazioni manifeste della normativa in vigore.

77 L'esistenza eventuale di irregolarità che non siano state perseguite o scoperte in precedenza non può in nessun caso fondare un legittimo affidamento (v., in questo senso, per analogia, sentenza della Corte 16 ottobre 2003, causa C-339/00, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-11757, punto 81). Pertanto, nulla impedisce alla Commissione, dopo aver scoperto difetti in occasione di un controllo specifico, di trarne conseguenze finanziarie. Le autorità nazionali, che sono responsabili in prima istanza per il controllo finanziario degli interventi (v. art. 38, n. 1, del regolamento n. 1260/1999), non possono sottrarsi alla loro responsabilità facendo valere il fatto che la Commissione non ha constatato alcuna irregolarità in occasione di un controllo precedente (v., in questo senso, sentenza della Corte 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-1973, punto 76).

78 Pertanto, una volta stabilita l'esistenza di irregolarità gravi con riguardo alla normativa applicabile, il Granducato di Lussemburgo non può sostenere che le valutazioni contenute nelle relazioni degli audit effettuati tra il 2002 e il 2004 hanno fatto nascere aspettative fondate quanto alla conformità alla normativa comunitaria del sistema di gestione e di controllo considerato nella fattispecie e dunque quanto alla concessione definitiva dei pagamenti effettuati dall'intervento EQUAL.

79 In ogni caso, come sottolineato dalla Commissione all'udienza, le relazioni di audit, predisposte dai servizi in attuazione di operazioni finanziate dai fondi strutturali, non sono, in linea di massima, tali da giustificare un legittimo affidamento, ai sensi della giurisprudenza ricordata al precedente punto 71, nella conformità dei sistemi di gestione e di controllo che devono essere attuati dagli Stati membri. Siffatte relazioni sono generalmente adottate mediante sondaggio, in base ad elementi rappresentativi,

e non esaustivi, relativi all'intervento, e si limitano a dare atto della situazione osservata alla data in cui l'audit ha avuto luogo. Inoltre, dette relazioni riflettono solo l'opinione professionale degli agenti incaricati delle operazioni di controllo in loco e non quella della Commissione, che si manifesta solo successivamente al termine di una procedura in contraddittorio che coinvolge strettamente lo Stato membro interessato.

80 Questa considerazione ha tanto più valore nella fattispecie in quanto dagli elementi del fascicolo non emerge che le conclusioni formulate nelle relazioni di audit redatte anteriormente a quella del 29 novembre 2007 abbiano fornito alle autorità lussemburghesi alcuna garanzia precisa tale da fondare aspettative quanto alla conformità dei sistemi di gestione e di controllo dell'intervento EQUAL e, pertanto, abbiano potuto generare un legittimo affidamento nel fatto che la Commissione non avrebbe sospeso il contributo finanziario concesso per l'intervento in questione.

81 Le relazioni di audit precedenti non avevano infatti lo stesso oggetto né la stessa portata di quella del 29 novembre 2007. In primo luogo, la relazione relativa all'audit preventivo, effettuato dall'8 al 12 luglio 2002, indica chiaramente di avere come oggetto quello di stabilire un «rendiconto generale delle caratteristiche del sistema di gestione, di pagamento e di controllo relativo agli interventi». Questo audit, secondo la relazione, avrebbe solo «permesso di mettere in evidenza che il sistema di gestione e di controllo attuato dallo Stato membro offriva garanzie sufficienti», in base ad un «rendiconto teorico». In secondo luogo, la relazione del 4 settembre 2003 relativa all'audit tenuto nel luglio 2003 menziona che, oltre al rendiconto delle procedure di conclusione, relative al periodo di programmazione 1994-1999, esso mirava a fare «il punto sul seguito della relazione di audit del 2002». In terzo luogo, la relazione 7 febbraio 2005, relativa all'audit del giugno 2004, aveva lo scopo di fare il punto della situazione in base ai diversi aspetti della normativa considerati dai controllori (v. parte I, punto 6, della relazione).

82 Pertanto, questi audit miravano ad effettuare talune verifiche sull'attuazione dei sistemi di gestione e di controllo dell'intervento EQUAL. Solo la relazione di audit del 29 novembre 2007, che indica al suo oggetto che esso mira al «controllo dei progetti sulla base di un campionamento casuale, volto a confermare il livello di affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo per il periodo di programmazione 2000-2006», era di natura tale da confermare il livello di affidabilità attribuito ai sistemi attuati al momento degli audit precedenti (v. punto 1 di questa relazione). Il fatto che questa relazione di audit definitivo sia intervenuta solo dopo il periodo di programmazione in questione, ossia il periodo 2000-2006, non può essere addebitato alla Commissione, posto che ciò è inerente al sistema di controllo finanziario previsto dal regolamento n. 1260/1999.

83 Per questi motivi, anche il secondo motivo dedotto dal Granducato di Lussemburgo deve essere respinto e, pertanto, il ricorso nel suo insieme.

**Sulle spese**

84 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Granducato di Lussemburgo è soccombente, vista la domanda della Commissione, esso va condannato a sopportare le spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) Il Granducato di Lussemburgo è condannato alle spese.**

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 giugno 2010.

Firme