Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

24 giugno 2015 *

«Impugnazione — Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) — Riduzione del contributo finanziario — Metodo di calcolo per estrapolazione — Procedura di adozione della decisione da parte della Commissione europea — Inosservanza del termine impartito — Conseguenze»

Nella causa C-263/13 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 14 maggio 2013,

Regno di Spagna, rappresentato da A. Rubio González, in qualità di agente,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz e A. Steiblytė, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, S. Rodin, A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, il Regno di Spagna chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea Spagna/Commissione (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, EU:T:2013:93; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto i suoi ricorsi volti all'annullamento delle decisioni della Commissione C(2009) 9270, del 30 novembre 2009, C(2009) 10678, del 23 dicembre 2009, e C(2010) 337, del 28 gennaio 2010 (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni controverse»), che riducono il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) concesso a titolo, rispettivamente, del programma operativo «Andalusia» relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999) in applicazione della decisione C(94) 3456 della Commissione, del 9 dicembre 1994, del programma operativo «Paesi baschi» relativo all'obiettivo n. 2 (1997-1999) in applicazione della decisione C(98) 121 della Commissione, del 5 febbraio 1998, e del programma operativo «Comunità di Valencia» relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999) in applicazione della decisione C(1994) 3043/6 della Commissione, del 25 novembre 1994.

Contesto normativo

2 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), «[c]ostituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

3 L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento, così dispone:

«Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Tuttavia, le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore e comunque non inferiore a tre anni».

4 Il FEDER è stato istituito dal regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975 (GU L 73, pag. 1, e rettifica GU 1975, L 110, pag. 44), modificato più volte, poi sostituito, a decorrere dal 1º gennaio 1985, dal regolamento (CEE) n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 169, pag. 1).

5 Nel corso del 1988, il regime dei Fondi strutturali è stato riformato dal regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9).

6 Entrato in vigore il 1º gennaio 1989, il regolamento n. 2052/88 doveva essere riesaminato dal Consiglio, su proposta della Commissione delle Comunità europee, entro il 31 dicembre 1993.

7 Tale regolamento è stato del pari modificato dal regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 5), che doveva esso stesso essere riesaminato entro il 31 dicembre 1999.

8 Tali regolamenti istituiscono i Fondi strutturali [Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «orientamento», Fondo sociale europeo (FSE) e FESR], che sono diretti a correggere i principali squilibri regionali nell'Unione europea, in particolare promuovendo lo sviluppo e

l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo («obiettivo n. 1») e riconvertendo le regioni, le regioni frontaliere o le parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale («obiettivo n. 2»).

9 L'articolo 7 del regolamento n. 2052/88, come modificato dal regolamento n. 2081/93 (in prosieguo: il «regolamento n. 2052/88»), intitolato «Compatibilità e controllo», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali o di un intervento della [Banca europea per gli investimenti (BEI)] o di un altro strumento finanziario esistente devono essere conformi alle disposizioni dei trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi e alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti le regole di concorrenza, l'aggiudicazione di appalti pubblici e la protezione dell'ambiente, nonché al principio della parità di opportunità tra uomini e donne».

10 Il regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento n. 4253/88»), così dispone al suo articolo 23, intitolato «Controllo finanziario»:

«1. Al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, gli Stati membri, in sede di realizzazione delle azioni, adottano le misure necessarie per:

— verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente,

— prevenire e sanzionare le irregolarità,

— ricuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate (…).

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e, in particolare, le comunicano una descrizione dei sistemi di controllo e di gestione istituiti ai fini di una realizzazione efficace delle azioni. Essi informano regolarmente la Commissione circa l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

(…)

2. Fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, e senza pregiudizio dell'articolo 206 del trattato [CEE] e di qualsiasi ispezione svolta a titolo dell'articolo 209, lettera c) del trattato, funzionari o agenti della Commissione possono controllare in loco, in particolare mediante sondaggio, le azioni finanziate dai Fondi strutturali e i sistemi di gestione e di controllo.

(…)

3. Nel corso dei tre anni successivi all'ultimo pagamento relativo ad una azione, l'organismo e le autorità responsabili tengono a disposizione della Commissione tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e ai controlli inerenti all'azione».

11 L'articolo 24 del regolamento n. 4253/88, intitolato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», così dispone:

«1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata.

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità o 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.

(…)».

12 Ai termini dell'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 374, pag. 15), come modificato dal regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 34), intitolato «Controllo della compatibilità», «[n]ei casi appropriati e secondo le procedure proprie di ciascuna politica, gli Stati membri forniscono alla Commissione gli elementi relativi all'osservanza del disposto dell'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento (…) n. 2052/88».

13 Dopo aver sentito il comitato consultivo per lo sviluppo e la conversione delle regioni e il comitato previsto all'articolo 147 del Trattato CE, e riferendosi all'articolo 23 del regolamento n. 4253/88, la Commissione ha adottato diversi regolamenti di attuazione, tra cui figura il regolamento (CE) n. 2064/97, del 15 ottobre 1997, recante modalità di applicazione del regolamento n. 4253/88 riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 290, pag. 1).

14 L'articolo 8 del regolamento n. 2064/97 prevede quanto segue:

«1. Al più tardi contestualmente alla presentazione della domanda di pagamento finale e della dichiarazione finale delle spese riguardanti ciascuna forma di intervento, gli Stati membri trasmettono alla Commissione un attestato (…) redatto da una persona o da un organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile della realizzazione. L'attestato riassume le risultanze dei controlli effettuati negli anni precedenti e viene globalmente valutata la fondatezza della domanda di pagamento finale, nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni alle quali fa riferimento la dichiarazione finale delle spese.

2. Se l'esistenza di gravi carenze di gestione o controllo o la frequenza delle irregolarità constatate non consentono di certificare globalmente la fondatezza della domanda di pagamento finale e della dichiarazione finale delle spese, l'attestato riferisce in merito alla situazione, indica la probabile rilevanza del problema e stima le relative conseguenze finanziarie.

In tal caso, la Commissione può chiedere l'esecuzione di un ulteriore controllo al fine di individuare e sanare le irregolarità entro un dato termine».

15 Il 15 ottobre 1997, la Commissione ha del pari adottato le linee direttrici interne relative alle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'articolo 24 del regolamento n. 4253/88. Ai punti 5 e 6 di dette linee direttrici interne, la Commissione precisa che, in deroga al principio secondo il quale qualsiasi rettifica finanziaria netta riguarda unicamente la o le irregolarità riscontrate, una rettifica finanziaria maggiore è tuttavia prevista nel caso in cui la Commissione abbia fondati motivi di ritenere che l'irregolarità fosse sistematica, ossia dovuta ad un'insufficienza sistematica di gestione, di controllo o di

revisione dei conti presumibilmente riscontrabile in una serie di casi analoghi. Per effettuare siffatta rettifica finanziaria, la Commissione procede per estrapolazione, vale a dire essa tiene conto del livello e della specificità della struttura amministrativa implicata in detta insufficienza, nonché della portata presumibile dell'abuso.

16 I regolamenti nn. 2052/88 e 4253/88 sono stati abrogati, a decorrere dal 1º gennaio 2000, dal regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1).

17 Conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, il regolamento n. 1260/1999 si applica al FESR, al FSE, al FEAOG, sezione «orientamento», nonché allo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

18 Ai sensi dell'articolo 39 di tale regolamento, intitolato «Rettifiche finanziarie»:

«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:

a) che uno Stato membro non si è conformato agli obblighi che gli incombono in virtù del paragrafo 1,

o

b) che tutto o parte di un intervento non giustifica né una parte né la totalità della partecipazione dei Fondi,

o

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

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 (…)

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.

(…)».

19 Il regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 213, pag. 1), che ha abrogato il regolamento n. 4254/88 non contiene norme sulle rettifiche finanziarie.

20 L'articolo 5 del regolamento (CE) n. 448/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda la procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali (GU L 64, pag. 13), è del seguente tenore:

«1. Il periodo entro il quale lo Stato membro interessato può rispondere a una richiesta di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, primo comma, del regolamento (CE) n. 1260/1999 e apportare, se del caso, eventuali rettifiche è di due mesi, tranne in casi debitamente giustificati, per i quali un periodo più lungo può essere accordato dalla Commissione.

2. Se la Commissione propone rettifiche finanziarie calcolate per estrapolazione in modo forfettario, è data facoltà allo Stato membro di dimostrare, attraverso l'esame delle pratiche di cui trattasi, che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. Lo Stato membro può, d'accordo con la Commissione, limitare questo esame ad un'adeguata proporzione o campione delle pratiche di cui trattasi. Tranne in casi debitamente giustificati, il termine concesso per l'esecuzione di tale esame è limitato a due mesi, decorrenti dalla fine del periodo di due mesi di cui al paragrafo 1. I risultati della verifica sono esaminati secondo la procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1260/1999. La Commissione tiene conto delle eventuali prove fornite dallo Stato membro entro i termini.

3. Qualora lo Stato membro contesti le osservazioni della Commissione e abbia luogo un'audizione a norma dell'articolo 39, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1260/1999, il periodo di tre mesi entro il quale la Commissione può prendere una decisione in virtù dell'articolo 39, paragrafo 3, di tale regolamento decorre dalla data della suddetta riunione».

21 Il regolamento n. 1260/1999, che doveva essere riesaminato dal Consiglio entro il 31 dicembre 2006, è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (GU L 210, pag. 25), che si applica, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, a detti Fondi, fatte salve le disposizioni specifiche stabilite nei regolamenti che disciplinano ciascuno di tali Fondi.

22 Il regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento n. 1783/1999 (GU L 210, pag. 1), non contiene alcuna disposizione sulla procedura in materia di rettifiche finanziarie che

possono essere decise dalla Commissione. Lo stesso vale per il regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento n. 1083/2006 e del regolamento n. 1080/2006 (GU L 371, pag. 1).

23 Le predette rettifiche finanziare sono oggetto di regole comuni a tali tre Fondi, enunciate agli articoli da 99 a 102 del regolamento n. 1083/2006.

24 L'articolo 100 di quest'ultimo regolamento, intitolato «Procedura», così dispone:

«1. Prima di decidere in merito a una rettifica finanziaria, la Commissione avvia la procedura comunicando allo Stato membro le sue conclusioni provvisorie e invitandolo a trasmettere osservazioni entro un termine di due mesi.

Se la Commissione propone una rettifica finanziaria calcolata per estrapolazione o su base forfettaria, è data facoltà allo Stato membro di dimostrare, attraverso un esame della documentazione pertinente, che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. D'intesa con la Commissione, lo Stato membro può limitare detto esame a una parte o a un campione adeguato della documentazione di cui trattasi. Tranne in casi debitamente giustificati, il termine concesso per l'esecuzione dell'esame è limitato ai due mesi successivi al periodo di due mesi sopra menzionato.

2. La Commissione tiene conto di ogni prova eventualmente fornita dallo Stato membro entro i termini stabiliti al paragrafo 1.

3. Se non accetta le conclusioni provvisorie della Commissione, lo Stato membro è da questa convocato per un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per pervenire a un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.

4. In caso di accordo, lo Stato membro può riutilizzare i fondi comunitari in questione conformemente al secondo comma del paragrafo 2 dell'articolo 98.

5. In assenza di accordo, la Commissione adotta una decisione sulla rettifica finanziaria entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione tenendo conto di tutte le informazioni fornite e le osservazioni formulate durante la procedura. Se l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre due mesi dopo la data della lettera di convocazione trasmessa dalla Commissione».

25 L'articolo 108 del regolamento n. 1083/2006, intitolato «Entrata in vigore», prevede quanto segue ai suoi commi primo e secondo:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 16, da 25 a 28, da 32 a 40, da 47 a 49, da 52 a 54, 56, da 58 a 62, da 69 a 74, da 103 a 105 e all'articolo 108 sono applicabili dalla data di entrata in vigore del presente regolamento unicamente ai programmi del periodo 2007-2013. Le altre disposizioni sono applicabili a decorrere dal 1º gennaio 2007».

26 Il regolamento n. 1083/2006 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 347, pag. 320), il cui articolo 145, paragrafo 6, dispone che «[p]er applicare le rettifiche finanziarie la Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione, o dalla data di ricevimento di

informazioni aggiuntive, ove lo Stato membro convenga di presentarle successivamente all'audizione[, che l]a Commissione tiene conto di tutte le informazioni fornite e delle osservazioni formulate durante la procedura [e che, s]e l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre da due mesi dopo la data della lettera di convocazione per l'audizione trasmessa dalla Commissione».

27 Conformemente all'articolo 154 del regolamento n. 1303/2013, l'articolo 145 di tale regolamento si applica a decorrere dal 1º gennaio 2014.

28 Tale articolo 145 rientra nella parte IV del regolamento n. 1303/2013, che contiene le norme generali applicabili al FESR, al FSE, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca sulla gestione e sul controllo, sulla gestione finanziaria, sui conti e sulle rettifiche finanziarie.

29 Né il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento n. 1080/2006 (GU L 347, pag. 289), né il regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, del 3 marzo 2014, che integra il regolamento n. 1303/2013 (GU L 138, pag. 5), contengono disposizioni vertenti sulla procedura in materia di rettifiche finanziarie che possono essere decise dalla Commissione.

Fatti e decisioni controverse

30 I fatti che hanno dato luogo alla presente controversia, come esposti ai punti da 1 a 9 della sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.

31 Con le sue decisioni C(94) 3456, del 9 dicembre 1994, C(98) 121, del 5 febbraio 1998 e C(1994) 3043/6, del 25 novembre 1994, la Commissione ha approvato, rispettivamente, i programmi operativi «Andalusia», relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999), «Paesi Bassi», relativo all'obiettivo n. 2 (1997-1999) e «Comunità di Valencia», relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999).

32 Durante i controlli di chiusura di tali programmi, la Commissione ha selezionato taluni progetti ai fini del controllo. Dall'esame di tali campioni sarebbero emerse numerose irregolarità, alcune delle quali erano ricorrenti e consistevano, in sostanza, in violazioni delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, nonché delle regole applicabili nell'ambito dei Fondi strutturali. Tali irregolarità sono state qualificate dalla Commissione come sistematiche.

33 In seguito a una nutrita corrispondenza tra la Commissione e le autorità spagnole, tale istituzione ha deciso di ridurre il contributo del FESR concesso a ciascuno dei programmi operativi summenzionati, applicando per estrapolazione a tutti questi ultimi gli errori sistematici che essa riteneva di aver scoperto in occasione dell'esame dei campioni.

34 Più in particolare, nell'ambito del controllo di chiusura relativo al programma operativo «Andalusia», la Commissione ha selezionato un campione aleatorio di 37 progetti su 5 319 per un importo di EUR 870 341 396, ossia il 16,69% dell'importo totale delle spese dichiarate, sulla base del sondaggio in unità monetarie e con l'aiuto del software Audit Command Language (ACL), strumento computerizzato di supporto alla revisione. Le conclusioni di tale revisione sono state comunicate alle autorità spagnole con relazioni del 19 ottobre 2004 e del 10 aprile 2006. In seguito a diversi scambi di osservazioni e di informazioni tra la Commissione e le autorità spagnole, il 2 e il 3 luglio 2008 si è tenuta un'audizione a Bruxelles (Belgio). Tale audizione si è conclusa con l'impegno delle autorità spagnole di fornire ulteriori informazioni relative all'ammissibilità delle operazioni di cui trattasi, entro il termine di tre settimane. Tali ulteriori informazioni sono state fornite con lettere del 22 luglio e del 5 agosto 2008. La Commissione ha trasmesso le sue conclusioni definitive alle autorità spagnole con lettera del 19 marzo 2009. Queste ultime hanno risposto con lettera recante data 21 aprile 2009.

35 Con la sua decisione C(2009) 9270, del 30 novembre 2009, la Commissione ha ridotto di EUR 219 334 437,31 il contributo del FESR concesso, per un importo pari a EUR 3 323 249 050,16, a titolo del programma operativo «Andalusia». Tale riduzione corrisponde all'applicazione per estrapolazione delle irregolarità qualificate dalla Commissione come sistematiche all'intero programma operativo.

36 Nell'ambito del controllo di chiusura concernente il programma operativo «Paesi baschi», la Commissione ha selezionato un campione aleatorio di 37 progetti su 3 348 per un importo pari a EUR 266 765 981, che corrispondeva al 36,98% delle spese totali dichiarate, applicando lo stesso metodo che essa aveva utilizzato per il programma operativo «Andalusia». I risultati e le conclusioni di tale revisione sono stati trasmessi alle autorità spagnole con relazioni del 17 agosto 2005 e del 24 settembre 2007. In seguito a diversi scambi di osservazioni e di informazioni, il 22 e il 23 gennaio 2009 si è tenuta un'audizione a Bruxelles. Tale audizione si è conclusa con l'impegno delle autorità spagnole di fornire informazioni relative all'ammissibilità delle operazioni di cui trattasi, entro il termine di tre settimane. Tali ulteriori informazioni sono state trasmesse con lettera datata 16 febbraio 2009 e mediante posta elettronica del 10, 23 e 24 febbraio 2009. La Commissione ha trasmesso le sue conclusioni finali alle autorità spagnole con lettera del 29 luglio 2009. Queste ultime hanno risposto con lettera del 15 settembre 2009.

37 Con la sua decisione C(2009) 10678, del 23 dicembre 2009, la Commissione ha ridotto di EUR 27 884 692,27 il contributo del FESR concesso, per un importo pari a EUR 301 152 434, a titolo del programma operativo «Paesi baschi». Tale riduzione corrisponde all'applicazione per estrapolazione delle irregolarità qualificate dalla Commissione come sistematiche all'intero programma operativo.

38 Nell'ambito del controllo di chiusura concernente il programma operativo «Comunità di Valencia», la Commissione ha scelto un campione aleatorio di 38 progetti su 7 862 per un importo pari a EUR 607 075 404,63, che corrispondeva al 28,72% delle spese totali dichiarate, applicando lo stesso metodo che essa aveva utilizzato per gli altri due programmi operativi. I risultati e le conclusioni di tale revisione sono stati trasmessi alle autorità spagnole con relazioni del 10 giugno 2004 e del 10 aprile 2006. In seguito a diversi scambi di osservazioni e di informazioni tra la Commissione e le autorità spagnole, il 4 e il 5 novembre 2008 si è tenuta un'audizione a Bruxelles. Tale audizione si è conclusa con l'impegno delle autorità spagnole di fornire ulteriori informazioni relative all'ammissibilità delle operazioni di cui trattasi, entro il termine di tre settimane. Tali informazioni sono state trasmesse con lettera del 24 novembre 2008. La Commissione ha trasmesso le sue conclusioni definitive alle autorità spagnole con lettera del 29 maggio 2009. Queste ultime hanno risposto con lettera del 3 luglio 2009 e mediante posta elettronica recante data 7 luglio 2009.

39 Con la sua decisione C(2010) 337, del 28 gennaio 2010, la Commissione ha ridotto di EUR 115 612 377,25 il contributo del FESR concesso, per un importo pari ad EUR 1 298 056 426,49, a titolo del programma operativo «Comunità di Valencia». Tale riduzione corrisponde all'applicazione per estrapolazione delle irregolarità qualificate dalla Commissione come sistematiche all'intero programma operativo.

I ricorsi dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

40 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, l'11 febbraio 2010 (causa T-65/10), l'8 marzo 2010 (causa T-113/10) e il 24 marzo 2010 (causa T-138/10), il Regno di Spagna ha proposto ricorsi volti all'annullamento delle decisioni controverse.

41 Con ordinanza del presidente della Settima Sezione del Tribunale del 26 aprile 2010, tali tre cause sono state riunite ai fini della fase scritta e orale nonché della sentenza.

42 A sostegno di tali ricorsi, il Regno di Spagna aveva dedotto quattro motivi. Il primo verteva su una violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento n. 4253/88, in quanto la Commissione non può procedere per estrapolazione alle rettifiche finanziarie previste in tale disposizione. Il secondo motivo, dedotto in subordine, verteva sulla violazione dell'articolo 24 del regolamento n. 4253/88 e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in quanto non sarebbe stata constatata alcuna mancanza del sistema di gestione, di controllo o di revisione in relazione agli appalti modificati di cui trattasi. Il terzo motivo, dedotto del pari in subordine, verteva su una violazione dell'articolo 24 del regolamento n. 4253/88, in quanto il campione di progetti utilizzato dalla Commissione per procedere per estrapolazione a rettifiche finanziarie non sarebbe rappresentativo dei programmi operativi di cui trattasi. Il quarto motivo verteva su una violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, nonché del principio del rispetto di un termine ragionevole, in quanto la Commissione avrebbe superato il termine imposto per effettuare le rettifiche finanziarie di cui trattasi.

43 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha successivamente respinto i motivi quarto, primo, secondo e terzo e, quindi, detti ricorsi in toto.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

44 Nella sua impugnazione, il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— statuire essa stessa definitivamente sulla controversia, annullando le decisioni controverse, e

— condannare la Commissione alle spese.

45 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione e

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

Sull'impugnazione

Argomenti delle parti

46 A sostegno della sua impugnazione, il Regno di Spagna deduce due motivi. Il primo verte sull'errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso considerando che l'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento n. 4253/88 costituisce la base legale che consente alla Commissione di procedere a rettifiche finanziarie applicate per estrapolazione. Con il suo secondo motivo, il Regno di Spagna contesta al Tribunale di aver commesso errori di diritto per quanto concerne il controllo dell'affidabilità, della coerenza, della pertinenza e dell'adeguatezza dell'estrapolazione applicata dalla Commissione nel caso di specie, in quanto, in primo luogo, la popolazione del campione selezionato sarebbe stata determinata sulla base di spese dichiarate e non su quella del contributo concesso; in secondo luogo, sarebbero state prese in considerazione, in tale contesto, spese che non sono state cofinanziate e che sono state ritirate da tale Stato membro; in terzo luogo, il campione selezionato dalla Commissione si caratterizzerebbe per una mancanza di omogeneità e, in quarto luogo, detto campione non presenterebbe un livello di affidabilità sufficiente.

47 La Commissione sostiene, in sostanza, che il primo motivo dev'essere dichiarato infondato. Quanto al secondo motivo, esso solleverebbe talune questioni di fatto, per cui dovrebbe essere respinto in quanto irricevibile o, comunque, infondato.

Giudizio della Corte

48 Al fine di statuire sulla presente impugnazione, occorre rilevare, preliminarmente, che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito sui ricorsi di annullamento presentati dal Regno di Spagna respingendoli dopo aver dichiarato infondati i quattro motivi dedotti a sostegno di tali ricorsi da detto Stato membro.

49 Più in particolare, il Tribunale ha esaminato, in primo luogo, il quarto motivo, vertente, in sostanza, sulla circostanza che le decisioni controverse erano state adottate dalla Commissione entro termini che non potrebbero essere considerati ragionevoli. Al punto 56 della sentenza impugnata il Tribunale ha, però, respinto tale motivo in quanto infondato. Così facendo, il Tribunale ha riconosciuto la regolarità formale delle decisioni controverse.

50 Tuttavia, risulta a tal riguardo dalla motivazione enunciata ai punti da 56 a 89 nonché 93 e 94 delle sentenze Spagna/Commissione (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) e Spagna/Commissione (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), che l'adozione, da parte della Commissione, di una decisione con cui essa effettua una rettifica finanziaria è subordinata, a decorrere dal 2000, al rispetto di un termine legale e che la durata di tale termine varia secondo la normativa applicabile.

51 La Corte considera che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, non esiste alcun elemento idoneo a rimettere in questione tale giurisprudenza e che quest'ultima può, al contrario, essere trasposta nella presente causa.

52 Pertanto, conformemente all'articolo 100, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006, la Commissione adotta una decisione sulla rettifica finanziaria entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione e, se l'audizione non ha avuto luogo, il termine di sei mesi decorre due mesi dopo la data della lettera di convocazione trasmessa dalla Commissione.

53 Emerge dall'articolo 108, secondo comma, del regolamento n. 1083/2006 che detto articolo 100 è stato reso applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2007, compresi i programmi anteriori al periodo 2007-2013.

54 Orbene, nel caso di specie, le audizioni del Regno di Spagna si sono tenute, rispettivamente, il 2 e il 3 luglio 2008 per il programma operativo «Andalusia», il 22 e il 23 gennaio 2009 per il programma operativo «Paesi Baschi» e il 4 e il 5 novembre 2008 per il programma operativo «Comunità di Valencia». Per contro, la Commissione ha adottato le decisioni controverse, relative a detti programmi operativi, solo, rispettivamente, il 30 novembre 2009, il 23 dicembre 2009 e il 28 gennaio 2010.

55 Di conseguenza, la Commissione non ha rispettato, nel caso di specie, il termine di sei mesi impartito all'articolo 100, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006.

56 Altresì, emerge dalla giurisprudenza della Corte che, da un lato, l'inosservanza delle norme procedurali relative all'adozione di un atto lesivo, come la mancata adozione, da parte della Commissione, della decisione controversa entro il termine stabilito dal legislatore dell'Unione, costituisce una violazione delle forme sostanziali (v. sentenze Regno Unito/Consiglio, 68/86, EU:C:1988:85, punti 48 e 49; Spagna/Commissione, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punto 103, nonché Spagna/Commissione, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, punto 103) e che, dall'altro lato, se, nell'esaminare l'atto di cui trattasi, il giudice dell'Unione accerta che quest'ultimo non è stato regolarmente adottato, egli deve trarre le conseguenze derivanti dalla violazione di una forma sostanziale e, quindi, annullare l'atto affetto da siffatto vizio (v. sentenze Commissione/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punto 51; Commissione/Solvay, C-287/95 P e C-288/95 P, EU:C:2000:189 punto 55; Spagna/Commissione, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punto 103, nonché Spagna/Commissione, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, punto 103).

57 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante, eccetto casi particolari, quali, segnatamente, quelli previsti dai regolamenti di procedura delle giurisdizioni dell'Unione, il giudice dell'Unione non può fondare la sua decisione su un motivo di diritto rilevato d'ufficio, anche di ordine pubblico, senza prima aver invitato le parti a presentare le proprie osservazioni su detto motivo (v. sentenze Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punto 57, nonché UAMI/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, punto 54).

58 Per quanto concerne la questione del termine entro cui dev'essere adottata una decisione di rettifica finanziaria, si deve rilevare che nell'ambito delle cause che hanno dato luogo alle sentenze Spagna/Commissione (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) e Spagna/Commissione (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), che vertevano su questioni di fatto e giuridiche in sostanza identiche, il Regno di Spagna e la Commissione hanno già avuto occasione di discutere tale questione. Peraltro, nelle predette cause, la Corte aveva chiesto alle parti di concentrare le proprie difese orali sulla predetta questione.

59 Inoltre, tale giurisprudenza è stata, da allora, confermata più volte dalla Corte (v. sentenze Spagna/Commissione, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, e Spagna/Commissione, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Ne consegue, da un lato, che la Commissione ha sufficientemente avuto occasione di presentare, nell'ambito di un contraddittorio, i suoi motivi e argomenti relativi alla portata del termine impartito all'articolo 100, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006 e, dall'altro, che la giurisprudenza della Corte in merito all'interpretazione da dare a tale disposizione dev'essere considerata consolidata.

61 Occorre, dunque, constatare che la presente causa costituisce un caso particolare ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 57 della presente sentenza e che non vi è luogo di invitare le parti a presentare le proprie osservazioni su tale motivo.

62 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione ha adottato le decisioni controverse non attenendosi al termine legale prescritto da un regolamento del Consiglio.

63 Di conseguenza, respingendo i ricorsi proposti dal Regno di Spagna anziché sanzionare la violazione delle forme sostanziali di cui erano viziate le decisioni controverse, il Tribunale ha commesso un errore di diritto.

64 La sentenza impugnata deve, pertanto, essere annullata.

Sui ricorsi di primo grado

65 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

66 Nel caso di specie, la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sui ricorsi volti all'annullamento delle decisioni controverse proposti dal Regno di Spagna dinanzi al Tribunale.

67 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che, per i motivi enunciati ai punti da 50 a 63 della presente sentenza, le decisioni controverse devono essere annullate per violazione delle forme sostanziali.

Sulle spese

68 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

69 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, che si applica al procedimento d'impugnazione ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Spagna è risultato vittorioso nell'ambito della impugnazione e i ricorsi dinanzi al Tribunale sono stati accolti, conformemente alle conclusioni del Regno di Spagna, la Commissione deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal suddetto Stato membro tanto in primo grado quanto nell'ambito del procedimento di impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea Spagna/Commissione (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, EU:T:2013:93) è annullata.**

2) **Le decisioni della Commissione C(2009) 9270, del 30 novembre 2009, C(2009) 10678, del 23 dicembre 2009, e C(2010) 337, del 28 gennaio 2010, che riducono il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) concesso a titolo, rispettivamente, del programma operativo «Andalusia» relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999) in applicazione della decisione C(94) 3456 della Commissione, del 9 dicembre 1994, del programma operativo «Paesi baschi» relativo all'obiettivo n. 2 (1997-1999) in applicazione della decisione C(98) 121 della Commissione, del 5 febbraio 1998, e del programma operativo «Comunità di Valencia» relativo all'obiettivo n. 1 (1994-1999) in applicazione della decisione C(1994) 3043/6 della Commissione, del 25 novembre 1994, sono annullate.**

3) **La Commissione europea è condannata a sopportare le spese del Regno di Spagna e le proprie spese, sostenute sia nel procedimento di primo grado sia nella presente impugnazione.**

Firme