SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

6 aprile 2000 *

Nella causa C-443/97,

Regno di Spagna, rappresentato dalla signora R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

ricorrente,

sostenuto da

Repubblica italiana, rappresentata dal professor U. Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor G. De Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

e

Repubblica portoghese, rappresentata dai signori L. Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale per le Comunità europee presso il

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Ministero degli Affari esteri, P. Borges, giurista presso lo stesso servizio, e J. Viegas Riberio, ispettore-direttore della direzione generale per le finanze, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

intervenienti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori M. Díaz-Llanos, P. Oliver, consiglieri giuridici, e C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso quest'ultimo, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento delle linee direttrici della Commissione 15 ottobre 1997, relative alle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'art. 24 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1), come modificato col regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori P.J.G. Kapteyn (relatore), facente funzione di presidente della Sesta Sezione, G. Hirsch e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 1° luglio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 ottobre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 23 dicembre 1997 il Regno di Spagna ha chiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), l'annullamento delle linee direttrici della Commissione 15 ottobre 1997, relative alle rettifiche finanziarie

nette in applicazione dell'art. 24 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1), come modificato col regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 (GU L 193, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento di coordinamento»).

2 Con ordinanza del presidente della Corte 25 giugno 1998 la Repubblica italiana e la Repubblica portoghese sono state autorizzate a intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno di Spagna.

Le disposizioni comunitarie

3 L'art. 205 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 274 CE) dispone che «la Commissione cura l'esecuzione del bilancio, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 209, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria».

4 L'art. 209 A, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 280, n. 2, CE) dispone che gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. Il secondo paragrafo di tale disposizione (divenuto, in seguito a modifica, art. 280, n. 3, CE) prevede che, fatte salve altre disposizioni del Trattato, gli Stati membri

coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

5 Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, 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 e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9), come modificato col regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081 (GU L 193, pag. 5), prevede all'art. 3, n. 5, primo comma:

«Il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 130 E del trattato, stabilisce le disposizioni necessarie per provvedere al coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra gli interventi di questi ultimi, quelli della BEI e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro. La Commissione e la BEI stabiliscono di comune accordo le modalità pratiche ai fini del coordinamento dei loro interventi».

6 Le disposizioni necessarie venivano stabilite con il regolamento di coordinamento. L'art. 21, n. 1, di quest'ultimo, che disciplina le modalità di pagamento, dispone:

«Il pagamento del contributo finanziario è effettuato in conformità degli impegni di bilancio ed è destinato all'autorità o all'organismo nazionale, regionale o locale designati a tal fine nella richiesta presentata dallo Stato membro interessato entro un termine non superiore a due mesi, in linea generale, a decorrere dalla data di arrivo di una domanda ricevibile. Esso può assumere o la forma di anticipi oppure la forma di pagamenti definitivi che si riferiscono alle spese effettive sostenute. Per le azioni di durata pari o superiore a due anni, i

pagamenti si riferiscono alle quote annue degli impegni di cui all'articolo 20, paragrafo 2».

7 Ai termini dell'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento, che instaura un regime di controllo finanziario:

«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. Per le sovvenzioni globali l'intermediario può ricorrere, con l'accordo dello Stato membro e della Commissione, a una garanzia bancaria od a qualunque altra forma di assicurazione contro tale rischio.

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.

Gli Stati membri tengono a disposizione della Commissione tutte le relazioni nazionali appropriate, concernenti il controllo delle misure previste dai programmi o dalle azioni in questione.

Non appena entrato in vigore il presente regolamento, la Commissione adotta le modalità dettagliate di applicazione del presente paragrafo, secondo le procedure di cui al titolo VIII, e le comunica per informazione al Parlamento europeo».

8 L'art. 24 del regolamento di coordinamento, relativo alla riduzione, alla sospensione e alla soppressione del contributo finanziario, 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.

3. Qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito deve essere restituita alla Commissione. Le somme non restituite sono aumentate degli interessi di mora, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e in base alle modalità che saranno adottate dalla Commissione secondo le procedure di cui al titolo VIII».

9 Il titolo VIII del regolamento di coordinamento prevede la creazione di vari comitati consultivi, cui la Commissione deve rivolgersi nei casi elencati dall'art. 30 dello stesso regolamento.

10 Dopo aver consultato il comitato consultivo per lo sviluppo e la conversione delle regioni e il comitato previsto dall'art. 124 del Trattato CE (divenuto art. 147 CE), e riferendosi all'art. 23 del regolamento di coordinamento, la Commissione ha adottato vari regolamenti di attuazione, fra cui il regolamento (CE) 11 luglio 1994, n. 1681, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU L 178, pag. 43), e il regolamento (CE) 15 ottobre 1997, n. 2064, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 4253/88, riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 290, pag. 1).

11 Il primo progetto delle linee direttrici approvato dalla Commissione è stato discusso anzitutto in seno al gruppo dei rappresentanti personali dei Ministri delle Finanze degli Stati membri sulla buona gestione finanziaria, successivamente dai vari comitati previsti dal titolo VIII del regolamento di coordinamento.

12 In seguito, le linee direttrici sono state nuovamente sottoposte all'esame del collegio dei commissari per il tramite di una comunicazione inviata alla Commissione dai sei commissari interessati, di concerto col presidente, che invitava la Commissione a «prendere nota» di tali «linee direttrici sulle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'art. 24 del regolamento (...) e ad incaricare i servizi interessati di applicarle».

13 La comunicazione conteneva una succinta descrizione delle linee direttrici e sottolineava, inoltre, che il progetto era stato «un poco adattato per tener conto delle preoccupazioni espresse dagli Stati membri», ma che «vari Stati membri mantengono ferme alcune riserve».

14 Il 15 ottobre 1997 la Commissione ha adottato le linee direttrici relative alle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'art. 24 del regolamento di coordinamento (in prosieguo: le «linee direttrici»). Dopo essere state comunicate agli Stati membri il 23 ottobre 1997, le linee direttrici sono state esaminate in seno al Consiglio Ecofin il 17 novembre 1997.

15 Nel corso delle discussioni sul progetto relativo alle linee direttrici, alcune delegazioni hanno affermato che era necessario proseguire le consultazioni fra gli Stati membri e la Commissione prima di adottare le linee direttrici, allo scopo di riesaminare i loro fondamenti giuridici. Del pari, la delegazione spagnola ha emesso una dichiarazione, allegata al verbale del Consiglio Ecofin 17 novembre 1997, nella quale essa si opponeva al progetto in quanto la sua adozione era priva di fondamento giuridico. La Repubblica ellenica e la Repubblica portoghese hanno rilasciato dichiarazioni simili, mentre la Repubblica italiana ha appoggiato formalmente la dichiarazione spagnola.

16 Secondo la Commissione, le linee direttrici mirano a precisare i casi nei quali la Commissione intende effettuare rettifiche finanziarie nette in forza dell'art. 24 del regolamento di coordinamento affinché i vari servizi interessati della Commissione adottino un'impostazione coerente, il che sarebbe necessario in quanto detti servizi dipendono da commissari diversi. Inoltre, ai sensi dell'art. 205 del Trattato, la Commissione deve eseguire il bilancio in conformità del principio di buona gestione finanziaria e, in forza dell'art. 209 A, gli Stati membri devono combattere la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità.

17 Adottando le linee direttrici, la Commissione avrebbe tenuto conto, in particolare, del fatto che il Parlamento europeo e la Corte dei conti sin dal 1995 l'hanno invitata ad essere più vigilante per quanto concerne le rettifiche finanziarie effettuate nei Fondi strutturali.

18 Le linee direttrici prevedono quattro tipi di rettifica: una rettifica netta, una rettifica finanziaria maggiore di quella direttamente collegata all'irregolarità o alle irregolarità specifiche riscontrate, una rettifica forfettaria e, infine, una rettifica netta provvisoria.

19 Dal fascicolo emerge che tali rettifiche dovrebbero essere applicate nella fase del pagamento degli importi dovuti dalla Commissione allo Stato membro in forza dall'art. 21 del regolamento di coordinamento, per il tipo d'intervento considerato.

20 Dal fascicolo emerge del pari che la Commissione, prima di poter ridurre o sospendere il contributo ex art. 24, n. 2, del regolamento di coordinamento applicando una rettifica finanziaria in conformità delle linee direttrici, deve adottare una decisione specifica e motivata, dopo aver proceduto ad una consultazione fra i vari servizi interessati ed aver esaminato il fascicolo, nell'ambito del sistema di partenariato.

21 I vari casi di rettifica possono essere descritti come segue.

1. Rettifica netta (punti 3 e 4 delle linee direttrici)

La possibilità per la Commissione di effettuare una rettifica netta consiste nel non procedere alla riassegnazione finanziaria dei fondi, che è la prassi normale, in

caso di grave inosservanza degli obblighi stabiliti dall'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento.

Per verificare se vi sia stata «grave inadempienza», la Commissione esamina se la o le irregolarità debbano essere attribuite ad un'insufficienza significativa, imputabile alle autorità pubbliche responsabili dello Stato membro a qualsiasi livello, concernente

— l'introduzione o l'applicazione di sistemi e di procedure affidabili di gestione finanziaria, di controllo o di revisione dei conti;

— la corretta applicazione delle relative disposizioni, che includono non solo le norme finanziarie pertinenti in quanto tali, ma anche la normativa concernente ad esempio il rispetto delle altre politiche comunitarie (in particolare quelle relative alla tutela dell'ambiente o all'aggiudicazione di appalti pubblici) e la notificazione delle irregolarità in base al regolamento n. 1681/94. In tali circostanze, la Commissione potrebbe agire parallelamente in base alle disposizioni del trattato in materia di infrazioni, ma questo genere di azioni non conduce di per sé ad una rapida applicazione delle necessarie rettifiche finanziarie;

— la cooperazione con la Commissione.

Nel decidere in merito alla necessità di una rettifica netta, la Commissione deve tener conto non solo della natura dell'errore o dell'irregolarità, ma anche delle insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che ne hanno permesso il verificarsi.

2. Rettifica finanziaria maggiore di quella direttamente collegata all'irregolarità o alle irregolarità specifiche riscontrate (punti 5 e 6 delle linee direttrici).

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 era 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 quantificare una rettifica finanziaria maggiore, la Commissione tiene conto del livello e della specificità della struttura amministrativa implicata in detta insufficienza nonché della portata presumibile dell'abuso.

3. Rettifica forfettaria (punti 6 e 7 delle linee direttrici)

Una rettifica finanziaria è prevista, da un lato, in mancanza di adeguate informazioni fornite dallo Stato membro considerato per valutare l'importanza degli abusi commessi e, d'altro canto, quando le irregolarità non hanno un significato finanziario specifico.

Siffatta correzione si basa sulla valutazione ragionevole della probabilità e della portata degli abusi.

4. Rettifica netta provvisoria (punto 9 delle linee direttrici)

Infine, le linee correttrici prevedono la possibilità di una rettifica netta provvisoria quando uno Stato membro sia venuto meno ai propri obblighi in modo meno grave, o possa invocare circostanze attenuanti.

Sulla ricevibilità del ricorso

22 La Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità con la quale nega che le linee direttrici costituiscano un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

23 Secondo la Commissione, le linee direttrici sono destinate ad un uso meramente interno dei suoi uffici e, inoltre, non modificano affatto la situazione giuridica preesistente, di modo che non producono, di per sé, effetti giuridici nei confronti dei terzi. Esse si limiterebbero ad indicare il modo in cui gli uffici della Commissione devono applicare le rettifiche finanziarie per ridurre o sospendere i contributi dei Fondi strutturali in forza dell'art. 24, n. 2, del regolamento di coordinamento.

24 Il governo spagnolo fa valere che, nonostante la loro denominazione, le linee direttrici costituiscono un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

25 Infatti, dall'analisi del contenuto delle linee direttrici detto governo deduce che queste ultime producono effetti giuridici obbligatori e che incidono sugli interessi

degli Stati membri modificandone notevolmente la situazione giuridica, di modo che esse possano essere impugnate con un ricorso di annullamento.

26 La Repubblica italiana e la Repubblica portoghese sostengono che le linee direttrici costituiscono un atto impugnabile in forza dell'art. 173 del Trattato.

27 In limine, occorre ricordare anzitutto che, secondo una giurisprudenza costante, il ricorso d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v. sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42, e 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione, Racc. pag. I-3571, punto 8).

28 Inoltre, si deve rilevare che linee direttrici producono effetti solamente nella sfera interna dell'amministrazione e non creano diritti o obblighi in capo a terzi. Atti del genere non rappresentano quindi atti lesivi idonei, in quanto tali, ad essere oggetto di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato (v. sentenze 25 febbraio 1988, causa 190/84, «Les Verts»/Parlamento, Racc. pag. 1017, punto 8, e Francia/Commissione, punto 9).

29 Nella specie, l'atto impugnato è intitolato «Linee direttrici relative alle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88».

30 In base all'art. 24, n. 2, del regolamento di coordinamento, la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura considerata se l'esame

di cui al n. 1 di detta disposizione 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.

31 Orbene, nulla osta a che la Commissione, allo scopo di esercitare pienamente il potere menzionato al precedente punto, adotti linee direttrici concernenti le rettifiche finanziarie in applicazione dell'art. 24 del regolamento di coordinamento e incarichi gli uffici interessati di applicarle.

32 Al contrario, dette linee direttrici contribuiscono a garantire che, quando la Commissione adotta decisioni in base a detto articolo, gli Stati membri o le autorità da essi designate fruiscano, in situazioni analoghe, di un trattamento identico. Le linee direttrici possono altresì rafforzare la trasparenza delle singole decisioni indirizzate agli Stati membri.

33 Le linee direttrici indicano così le linee generali in base alle quali la Commissione si propone, ai sensi dell'art. 24 del regolamento di coordinamento, di adottare successivamente singole decisioni la cui legittimità potrà essere contestata dallo Stato membro interessato dinanzi alla Corte secondo il procedimento di cui all'art. 173 del Trattato.

34 Un atto del genere della Commissione, che rende manifesta soltanto l'intenzione di quest'ultima di seguire una determinata linea di condotta nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. 24 del regolamento di coordinamento, non può quindi essere considerato come diretto a produrre effetti giuridici (sentenze 27 settembre 1988, causa 114/86, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 5289,

punto 13, e 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 28).

35 Tale conclusione non è inficiata dalle circostanze nelle quali sono state adottate le linee direttrici. Infatti, come ha rilevato la Commissione, le discussioni preliminari che si sono svolte nell'ambito del gruppo dei rappresentanti personali dei Ministri delle Finanze degli Stati membri e la consultazione dei comitati previsti dall'art. VIII del regolamento di coordinamento sono state avviate da essa nel rispetto del principio di partenariato che è alla base della gestione finanziaria dei vari Fondi strutturali. In tale ottica essa ha comunicato agli Stati membri, al Parlamento e alla Corte dei conti le linee direttrici dopo la loro adozione.

36 Ne consegue che le linee direttrici non possono essere considerate un atto destinato a produrre effetti giuridici, di modo che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

37 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne stata fatta domanda. Essendo rimasto soccombente e avendone la Commissione chiesto la condanna alle spese, il Regno di Spagna deve essere condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, la Repubblica italiana e la Repubblica portoghese sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è irricevibile.**

2) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

3) **La Repubblica italiana e la Repubblica portoghese sopporteranno le proprie spese.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 aprile 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

J.C. Moitinho de Almeida