Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

1º ottobre 2020 *

«Rinvio pregiudiziale – Fondi strutturali – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – Regolamento (CE) n. 1083/2006 – Articolo 2, punto 7 – Nozione di "irregolarità" – Violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico – Pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea – Fallimento dell'unico partner commerciale del beneficiario»

Nella causa C-743/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Rēzeknes tiesa (Tribunale di Rēzekne, Lettonia), con decisione del 20 novembre 2018, pervenuta in cancelleria il 28 novembre 2018, nel procedimento

LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs»

contro

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, L.S. Rossi, J. Malenovský (relatore), F. Biltgen e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Aleksejev, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 dicembre 2019,

considerate le osservazioni presentate:

– per LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs», da L. Rasnačs, advokāts, e E. Petrocka-Petrovska, giurista;

– per la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, da A. Pavlovs, A. Šļakota e I. Šate;

– per il governo lettone, inizialmente da V. Kalniņa e I. Kucina, successivamente da V. Kalniņa e V. Soņeca, in qualità di agenti;

– per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e J. Očková, in qualità di agenti;

– per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il lettone.

– per la Commissione europea, da S. Pardo Quintillán e E. Kalniņš, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 aprile 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 7, del 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 e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25), come modificato dal regolamento (UE) n. 539/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2010 (GU 2010, L 158, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1083/2006»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs» (in prosieguo: la «EMM») e la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Agenzia per gli investimenti e lo sviluppo della Lettonia; in prosieguo: l'«Agenzia») in relazione alla risoluzione, da parte di quest'ultima, di un contratto, concluso con la EMM, relativo alla concessione di una sovvenzione cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), a motivo di gravi irregolarità commesse dalla EMM.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95

3 Il quinto considerando del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), enuncia che «le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

4 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento:

«Costituisce 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».

5 Secondo l'articolo 4 di detto regolamento:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

– mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;

(...)

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi (...)

(...)

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

6 A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, del medesimo regolamento:

«Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative (...)».

Regolamento n. 1083/2006

7 I considerando 60, 65 e 66 del regolamento n. 1083/2006 così recitano:

«(60) Conformemente al principio di sussidiarietà e fatte salve le eccezioni previste dal [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 (CE) n. 1783/1999 (GU 2006, L 210, pag. 1)], dal [regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999 (GU 2006, L 210, pag. 12)], e dal [regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione, e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94 (GU 2006, L 210, pag. 79)], dovrebbero vigere norme nazionali sull'ammissibilità delle spese.

(...)

(65) Conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli Stati membri hanno la responsabilità primaria dell'attuazione e del controllo degli interventi.

(66) Al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione dei programmi operativi, dovrebbero essere specificati gli obblighi degli Stati membri con riguardo ai sistemi di gestione e di controllo, alla certificazione delle spese e alla prevenzione, individuazione e rettifica delle irregolarità e delle violazioni del diritto comunitario. (…)».

8 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Oggetto», dispone quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce le norme generali che disciplinano il [FESR] e il Fondo sociale europeo (FSE) (di seguito: "Fondi strutturali") e il Fondo di coesione, fatte salve le disposizioni specifiche stabilite nei regolamenti [n. 1080/2006], [n. 1081/2006], e [n. 1084/2006].

Esso definisce gli obiettivi a cui i Fondi strutturali e il Fondo di coesione (di seguito: "i Fondi") devono contribuire, i criteri di ammissibilità per gli Stati membri e le regioni, le risorse finanziarie disponibili e i criteri per la loro ripartizione.

Esso definisce inoltre il contesto in cui si inserisce la politica di coesione, inclusi il metodo di fissazione degli orientamenti strategici comunitari per la coesione, il quadro di riferimento strategico nazionale ed il processo di verifica a livello comunitario.

A tal fine, il presente regolamento stabilisce i principi e le norme in materia di partenariato, programmazione, valutazione, gestione (compresa la gestione finanziaria), sorveglianza e controllo sulla base di una ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e la Commissione».

9 Secondo l'articolo 2 di detto regolamento:

«Ai sensi del presente regolamento s'intende per:

1) "programma operativo": il documento presentato da uno Stato membro e adottato dalla Commissione che fissa una strategia di sviluppo con una serie coerente di priorità da realizzare con il contributo di un Fondo o, nel caso dell'obiettivo "Convergenza", con il contributo del Fondo di coesione e del FESR;

2) "asse prioritario": ciascuna delle priorità della strategia contenuta in un programma operativo comprendente un gruppo di operazioni connesse tra loro e aventi obiettivi specifici misurabili;

3) "operazione": un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce;

4) "beneficiario": un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; (...)

(...)

7) "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 europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

10 L'articolo 56, paragrafo 4, del medesimo regolamento così dispone:

«Le norme in materia di ammissibilità delle spese sono stabilite a livello nazionale, fatte salve le eccezioni previste dai regolamenti specifici per ciascun Fondo. Esse riguardano la totalità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo».

11 Ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1083/2006:

«I sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi stabiliti dagli Stati membri prevedono:

(...)

h) procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati».

12 L'articolo 60 di tale regolamento è così formulato:

«L'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare, essa è tenuta a:

a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione;

b) verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; (...)».

(...)».

13 L'articolo 70 di detto regolamento così dispone:

«1. Gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi in particolare mediante le seguenti misure:

a) garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli articoli da 58 a 62 e funzionino in modo efficace;

b) prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

2. Quando un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile.

(...)».

14 L'articolo 98, paragrafi 1 e 2, del medesimo regolamento prevede quanto segue:

«1. Spetta anzitutto agli Stati membri perseguire le irregolarità, prendere provvedimenti quando è accertata una modifica importante che incide sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o di controllo di operazioni o programmi operativi ed effettuare le necessarie rettifiche finanziarie.

2. Lo Stato membro procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o del sistema individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche dello Stato membro consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del programma operativo. Lo Stato membro tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i Fondi.

(...)».

Regolamento (CE) n. 1828/2006

15 Ai sensi dell'articolo 1 del 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 2006, L 371, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 45, pag. 3):

«Il presente regolamento stabilisce le modalità di applicazione del regolamento [n. 1083/2006] e del regolamento [n. 1080/2006] relativamente a quanto segue:

(...)

d) irregolarità;

(...)».

16 L'articolo 13, paragrafo 1, di tale regolamento così dispone:

«Ai fini della selezione e dell'approvazione delle operazioni di cui all'articolo 60, lettera a), del regolamento [n. 1083/2006] l'autorità di gestione garantisce che i beneficiari vengano informati sulle condizioni specifiche relative ai prodotti o ai servizi da fornire nel quadro dell'operazione, sul piano di finanziamento, sul termine per l'esecuzione nonché sui dati finanziari o di altro genere che vanno conservati e comunicati.

Prima di prendere la decisione in merito all'approvazione, essa si assicura che il beneficiario sia in grado di rispettare tali condizioni».

17 L'articolo 27 di detto regolamento, che fa parte della sezione 4 di quest'ultimo, intitolata «Irregolarità», così dispone:

«Ai fini della presente [sezione] si intende per:

a) "operatore economico" ogni persona fisica o giuridica o qualsiasi altro soggetto che partecipi alla realizzazione di un intervento dei Fondi, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di autorità pubbliche;

(...)

c) "sospetto di frode" un'irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della [convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 (GU 1995, C 316, pag. 48)];

(...)».

18 A norma dell'articolo 28, paragrafo 1, del medesimo regolamento:

«Fatti salvi gli altri obblighi a norma dell'articolo 70 del regolamento [n. 1083/2006] entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le irregolarità che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

In tale comunicazione gli Stati membri forniscono informazioni riguardanti quanto segue:

(...)

b) la disposizione che è stata violata;

(...)

d) le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità;

e) ove pertinente, se tali pratiche fanno sospettare l'esistenza di una frode;

(...)».

Diritto lettone

19 L'articolo 16.1 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 «Noteikumi par darbības programmas "Uzņēmēmējdarbība un inovācijas" papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes "Augstas pievienotās vērtīt investīcijas" projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu» (decreto del Consiglio dei Ministri n. 200, relativo alla prima fase di selezione delle proposte di progetto relative all'attività «Investimenti ad alto valore aggiunto» dell'allegato 2.1.2.4 del programma operativo «Spirito imprenditoriale e innovazione»), del 24 febbraio 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, n° 41), dispone che gli investimenti a lungo termine sono ammissibili «a condizione che siano utilizzati unicamente nel luogo di esecuzione del progetto indicato nella domanda e solo per l'attività economica del beneficiario del finanziamento».

20 In forza dell'articolo 17.1 di tale decreto, sono, in particolare, ammissibili i «costi per l'acquisto di nuove attrezzature (e impianti) che contribuiscano direttamente al processo di produzione o di prestazione di servizi nell'ambito dell'esecuzione del progetto».

21 Ai sensi dell'articolo 2.1 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 «Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus» (decreto del Consiglio dei ministri n. 740, con cui si stabilisce il procedimento per denunciare le irregolarità rilevate nell'applicazione dei fondi strutturali e dei fondi di coesione dell'Unione europea, il procedimento per adottare decisioni circa la modalità di utilizzo del finanziamento concesso e il procedimento per recuperare i pagamenti effettuati irregolarmente), del 10 agosto 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, n. 128), costituisce un'«irregolarità», ai sensi di tale decreto, «qualsiasi violazione di una disposizione della legislazione della Repubblica di Lettonia o dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del [regolamento n. 1083/2006]».

22 L'articolo 1774 del codice civile così dispone:

«La perdita accidentale non è soggetta a compensazione. Conseguentemente, se un caso fortuito impedisce a un soggetto di adempiere un'obbligazione, si considera che questi l'abbia adempiuta salvo che abbia accettato contrattualmente il rischio del verificarsi di un caso fortuito».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

23 Il 7 aprile 2010 la EMM ha stipulato con l'Agenzia un contratto che prevedeva la concessione a tale impresa di una sovvenzione, cofinanziata dal FESR, per un progetto diretto a creare, nell'ambito del complesso dello stabilimento della AS «Liepājas Metalurgs», un sito di produzione di gas industriali utilizzati, in particolare, nella metallurgia (in prosieguo: il «contratto»). In applicazione del contratto, la EMM era tenuta, in particolare, a garantire la produzione e la fornitura di gas industriali allo stabilimento gestito dalla Liepājas Metalurgs, senza i quali quest'ultima non avrebbe potuto funzionare.

24 L'esecuzione del progetto ammesso al finanziamento (in prosieguo: il «progetto») è iniziata lo stesso giorno e doveva terminare il 6 dicembre 2012.

25 A tal fine, la EMM ha acquistato e installato i mezzi di produzione necessari, alcuni esperti sono stati assunti e formati e il sito di produzione ha iniziato a funzionare. La EMM ha quindi investito EUR 12 283 579,00 dei propri fondi e EUR 2 212 511,14 corrispondenti al cofinanziamento del FESR versato a titolo del contratto.

26 Il 3 gennaio 2013 la EMM ha presentato all'Agenzia una relazione finale sul progetto, alla quale ha fornito precisazioni il 7 febbraio 2013, e ha chiesto che il saldo di EUR 737 488,86, dovuto a titolo del contributo del FESR, le fosse versato conformemente al contratto.

27 In considerazione dei problemi di liquidità incontrati dalla Liepājas Metalurgs a partire dall'inizio del 2013 e del fatto che l'attività della EMM dipendeva direttamente da quella della Liepājas Metalurgs, l'Agenzia ha espresso la propria preoccupazione riguardo alla possibilità per la EMM di adempiere i propri impegni contrattuali consistenti nel mantenere la produzione a un livello minimo di circa 50,5 milioni di metri cubi all'anno di gas industriali e nel garantire un aumento medio del volume d'affari di almeno il 20% nel corso dei primi due anni successivi al completamento del progetto. Di conseguenza, l'Agenzia ha sospeso il versamento dell'aiuto finanziario.

28 Il 12 novembre 2013 è stata avviata una procedura di insolvenza nei confronti della Liepājas Metalurgs.

29 Con lettera del 28 luglio 2014, l'Agenzia ha chiesto alla EMM di fornirle taluni documenti contenenti dati relativi all'esecuzione del progetto e ha menzionato la possibilità di una risoluzione del contratto.

30 Poiché l'attività della Liepājas Metalurgs era stata rilevata dalla AS «KVV Liepājas Metalurgs», la EMM ha potuto riavviare la propria attività, circostanza di cui essa ha informato l'Agenzia.

31 Il 31 marzo 2016 l'Agenzia ha inviato alla EMM una lettera nella quale, menzionando la situazione della Liepājas Metalurgs, ha dichiarato la risoluzione unilaterale del contratto, per il motivo che, nel corso dell'esecuzione del progetto, la EMM aveva commesso gravi irregolarità, in particolare discostandosi sostanzialmente dagli impegni che aveva assunto per non aver mantenuto l'attività regolare di produzione alla quale si era impegnata.

32 La EMM ha proposto un ricorso nei confronti dell'Agenzia dinanzi al giudice del rinvio, la Rēzeknes tiesa (Tribunale di Rēzekne, Lettonia), diretto a che la risoluzione del contratto le fosse dichiarata inopponibile. La EMM sostiene che, dichiarando la risoluzione unilaterale del contratto, l'Agenzia ha violato il principio di buona fede, poiché la EMM non è venuta meno ai suoi obblighi contrattuali ed è pacifico che essa ha utilizzato il sostegno finanziario ricevuto al fine di realizzare le attività previste nel progetto.

33 L'Agenzia sostiene che i problemi finanziari della Liepājas Metalurgs e l'interruzione dell'attività di quest'ultima non possono essere considerati come un caso fortuito ai sensi dell'articolo 1774 del codice civile.

34 A suo avviso, la situazione di cui trattasi nel procedimento principale deve essere qualificata come «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 e dell'articolo 2.1 del decreto del Consiglio dei ministri n. 740 del 10 agosto 2010, cosicché essa era legittimata a procedere al recupero del finanziamento già concesso, conformemente alle procedure previste da tale decreto.

35 Di conseguenza, l'Agenzia ha proposto, dinanzi al giudice del rinvio, una domanda riconvenzionale nei confronti della EMM, diretta ad ottenere il rimborso integrale dell'aiuto finanziario già versato, ossia EUR 2 212 511,14, nonché il pagamento degli interessi di mora maturati per il periodo dal 18 aprile 2016 al 14 febbraio 2017, pari a EUR 670 390,53.

36 La EMM afferma, dal canto suo, che il regolamento n. 1083/2006, ai sensi del quale costituisce un'irregolarità «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto [dell'Unione] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico», non è applicabile nel caso di specie. Essa fa valere che la situazione che l'ha posta nell'impossibilità di utilizzare il sito di produzione nell'ambito della sua attività economica non è il risultato di un'azione o di un'omissione ad essa imputabile, bensì la conseguenza dell'interruzione dell'attività della Liepājas Metalurgs.

37 Il giudice del rinvio ritiene che sussista un dubbio riguardo alla portata esatta della nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

38 È in tali circostanze che la Rēzeknes tiesa (Tribunale di Rēzekne) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 (…) debba essere interpretato nel senso che una situazione in cui il beneficiario del finanziamento non è in grado di conseguire il livello di volume d'affari previsto per il periodo pertinente a causa del fatto che in tale periodo è intervenuta la cessazione dell'attività commerciale o l'insolvenza del suo unico partner debba essere considerata un'azione o un'omissione di un operatore economico (beneficiario del finanziamento) che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

39 Senza eccepire formalmente l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, il governo estone e la Commissione europea fanno valere che taluni elementi del contesto di fatto e di diritto della controversia principale, come descritta dal giudice del rinvio, mancano di precisione. In particolare, dalla decisione di rinvio non risulterebbe con sufficiente chiarezza se la EMM abbia effettivamente esercitato l'attività prevista nell'ambito del progetto, e neppure quali condizioni dovessero essere soddisfatte affinché quest'ultimo sia considerato concluso.

40 A tale riguardo, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, il procedimento ex articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere la controversia che essi sono chiamati a dirimere (sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 16 e giurisprudenza citata).

41 Secondo una giurisprudenza parimenti costante, che è stata ormai recepita nell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la presentazione di una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza del 30 aprile 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

42 Tuttavia, in considerazione dello spirito di cooperazione che informa i rapporti fra i giudici nazionali e la Corte nell'ambito della procedura in via pregiudiziale, la mancanza di talune previe constatazioni da parte del giudice del rinvio non conduce necessariamente all'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale se, nonostante tali mancanze, la Corte, alla luce degli elementi risultanti dal fascicolo, ritiene di essere in grado di fornire una risposta utile al giudice del rinvio (sentenza del 27 ottobre 2016, Audace e a., C-114/15, EU:C:2016:813, punto 38).

43 Orbene, nel caso di specie, sebbene sarebbe stato certamente utile che il giudice del rinvio identificasse più precisamente la disposizione di legge o contrattuale esatta nella quale l'obbligo considerato nella sua questione e relativo al raggiungimento, da parte della EMM, di un determinato volume d'affari durante un periodo pertinente trova la sua fonte, tuttavia, alla luce della natura e della portata della disposizione del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione, tale mancanza di precisione non osta a una comprensione sufficiente del contesto in cui si inserisce detta questione. Infatti, dagli elementi di cui dispone la Corte risulta, in particolare, che l'esito del procedimento principale dipende dalla questione se un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, possa essere addebitata alla EMM. Orbene, nonostante l'imprecisione summenzionata, le indicazioni fornite

dal giudice del rinvio, relative al contesto materiale e normativo, consentono di valutare la portata di tale questione e di fornire al medesimo giudice una risposta che possa rivelarsi utile allo stesso, come confermano, del resto, le osservazioni scritte depositate dai governi lettone ed estone nonché dalla Commissione.

44 Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

45 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 debba essere interpretato nel senso che deve essere considerata un'«irregolarità», ai sensi di tale disposizione, la situazione in cui il beneficiario di una sovvenzione a titolo del FESR non raggiunge, per il periodo pertinente, il livello di volume d'affari previsto nell'ambito del progetto ammesso al finanziamento a motivo dell'insolvenza o dell'interruzione delle attività del suo unico partner commerciale.

46 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi del suo articolo 1, il regolamento n. 1083/2006 stabilisce, in particolare, le norme in materia di gestione, sorveglianza e controllo delle operazioni sostenute finanziariamente dai Fondi, sulla base di responsabilità ripartite tra gli Stati membri e la Commissione (sentenza del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 39).

47 Inoltre, il considerando 65 del regolamento n. 1083/2006 precisa che, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, gli Stati membri hanno la responsabilità primaria dell'attuazione e del controllo degli interventi dei Fondi previsti da tale regolamento.

48 Assumendo un siffatto controllo, gli Stati membri sono i primi garanti dell'impiego efficiente e regolare dei fondi dell'Unione e contribuiscono alla corretta esecuzione del bilancio generale dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 3 settembre 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punto 44).

49 A tal fine, conformemente all'articolo 70, paragrafo 1, del regolamento n. 1083/2006, gli Stati membri assumono, in particolare, la responsabilità della gestione e del controllo dei programmi operativi e ne individuano le irregolarità.

50 Per quanto riguarda la nozione di «irregolarità», essa è definita all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 come qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale.

51 L'esistenza di una siffatta irregolarità presuppone, pertanto, il ricorrere di tre elementi, vale a dire, in primo luogo, l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione, in secondo luogo, il fatto che tale violazione tragga origine da un'azione o un'omissione di un operatore economico e, in terzo luogo, l'esistenza di un pregiudizio, attuale o potenziale, arrecato al bilancio dell'Unione.

52 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione, occorre anzitutto precisare che l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 concerne non soltanto le violazioni di una disposizione del diritto dell'Unione in quanto tale, ma altresì le violazioni delle disposizioni del diritto nazionale che sono applicabili alle operazioni sostenute dai Fondi strutturali e contribuiscono, in tal modo, a garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione relativo alla gestione dei progetti finanziati tramite tali fondi (v., in tal senso, sentenza del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punti 37 e 43).

53 Da un lato, infatti, l'articolo 56, paragrafo 4, del regolamento n. 1083/2006 prevede che, fatte salve le eccezioni previste dai regolamenti specifici per ciascun Fondo, le norme in materia di ammissibilità delle spese sono stabilite a livello nazionale. Dall'altro lato, l'articolo 60, lettera a), di tale regolamento dispone che l'autorità di gestione competente è tenuta a garantire che le operazioni selezionate per un finanziamento siano conformi alle norme dell'Unione e alle norme nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione (sentenza del 6 dicembre 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punto 55).

54 Si deve, inoltre, ricordare che il sistema di sovvenzioni messo a punto dalla normativa dell'Unione si basa in particolare sull'adempimento, da parte del beneficiario, di una serie di obblighi che gli danno diritto di percepire il contributo finanziario previsto. Pertanto, nell'ambito delle procedure previste dai sistemi nazionali di gestione e di controllo, spetta alle autorità nazionali competenti garantire che il beneficiario interessato si impegni ad ottemperare a tali obblighi. A tal fine, a dette autorità nazionali è consentito esigere che un siffatto impegno venga assunto dal beneficiario al fine di realizzare il suo progetto, prima che quest'ultimo venga inserito nell'intervento di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punti da 56 a 58 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, dall'articolo 60, lettera b), del regolamento n. 1083/2006 risulta che l'autorità di gestione verifica che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti.

55 Nel procedimento principale, come menzionato dal testo stesso della questione pregiudiziale, il beneficiario della sovvenzione a titolo del FESR non ha raggiunto, per il periodo di riferimento, il livello di volume d'affari pur previsto nell'ambito del progetto ammesso al cofinanziamento.

56 Risulta quindi che, contrariamente a quanto presuppone l'articolo 60, lettera b), del regolamento n. 1083/2006, i prodotti o i servizi cofinanziati non sono stati interamente forniti e che, di conseguenza, il beneficiario non avrebbe adempiuto l'obbligo che gli dava diritto alla riscossione del contributo finanziario previsto conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale applicabile.

57 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il fatto che una siffatta violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale applicabile debba trarre origine da «un'azione o un'omissione di un operatore economico», occorre rilevare che il tenore letterale dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 non precisa se sia costitutivo di un'azione o un'omissione di tal genere, e in definitiva di un'«irregolarità», ai sensi di tale disposizione, l'elemento soggettivo relativo all'intenzione o alla negligenza imputabile all'operatore economico interessato.

58 A tale riguardo si deve ricordare che, conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 2 luglio 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-616/19, EU:C:2020:517, punto 23 e giurisprudenza citata).

59 Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, occorre tener conto del fatto che la formulazione di tale disposizione è molto simile a quella dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95. In tale contesto, considerando che questi due regolamenti fanno parte di uno stesso sistema, volto a garantire l'efficace gestione dei fondi dell'Unione e la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima, la Corte ha statuito che la nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, richiede un'interpretazione uniforme (sentenza del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 34).

60 Orbene, gli articoli 4 e 5 del regolamento n. 2988/95 operano una distinzione tra, da un lato, la nozione generale di «irregolarità» e, dall'altro, quella di «irregolarità intenzionale o causata da negligenza», vale a dire un'irregolarità qualificata, che può condurre a sanzioni amministrative (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 122 e giurisprudenza ivi citata).

61 Analogamente, l'articolo 28, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1828/2006, letto in combinato disposto con l'articolo 27, lettera c), del medesimo regolamento, il quale stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1083/2006 e costituisce quindi un tutt'uno con quest'ultimo, insiste sul carattere «intenzionale» del comportamento all'origine dell'irregolarità consistente in un sospetto di frode, e tale nozione costituisce pertanto un altro esempio di irregolarità qualificata, come quella menzionata al punto precedente.

62 In considerazione, da un lato, di detta distinzione operata a livello legislativo e, dall'altro, del fatto che la definizione della nozione di «irregolarità», di cui all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, non contiene alcuna precisazione riguardo al carattere intenzionale o negligente del comportamento del beneficiario interessato, un siffatto carattere non può essere considerato un elemento indispensabile affinché possa essere constatata un'irregolarità ai sensi di tale disposizione.

63 Tale interpretazione è avvalorata dall'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1083/2006, menzionato al punto 48 della presente sentenza, consistente nel garantire l'impiego efficiente e regolare dei Fondi al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Alla luce di tale obiettivo, infatti, la nozione di «irregolarità» di cui all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretata estensivamente.

64 A tale riguardo, occorre altresì ricordare che la Corte ha già precisato, a più riprese, che l'obbligo di restituire un vantaggio indebitamente percepito tramite una pratica irregolare non costituisce una sanzione, bensì è la semplice conseguenza della constatazione che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dalla normativa dell'Unione non sono state rispettate, rendendo indebito il vantaggio conseguito (sentenza del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

65 Da tali considerazioni discende che, anche qualora un operatore economico, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, abbia violato l'obbligo che gli dà diritto al contributo dei Fondi a motivo dell'insolvenza o dell'interruzione delle attività del suo unico partner commerciale, tale circostanza non osta, di per sé, a che una siffatta violazione possa essere considerata come un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, nei limiti in cui la dimostrazione di una qualsivoglia intenzionalità o negligenza in capo al beneficiario non è necessaria ai fini dell'esistenza di una siffatta irregolarità.

66 In terzo luogo, per quanto riguarda l'esistenza di un pregiudizio causato al bilancio dell'Unione a motivo di una siffatta omissione, dall'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 risulta che una violazione del diritto dell'Unione, o del diritto nazionale applicabile alle operazioni sostenute dai Fondi, costituisce un'«irregolarità», ai sensi di tale disposizione, qualora abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione a tale bilancio di spese indebite.

67 A tale riguardo, la Corte ha considerato che non è richiesto che sia dimostrata l'esistenza di un preciso effetto finanziario. È sufficiente, infatti, che la possibilità di un effetto sul bilancio del fondo in questione non sia esclusa (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punti 60 e 61 nonché giurisprudenza ivi citata).

68 Nel caso di specie, il fatto che il beneficiario non abbia fornito il volume minimo di attività a lui imposto e a cui si riferisce la questione pregiudiziale implica che il cofinanziamento concesso dall'Unione a fronte della fornitura di un siffatto volume minimo è stato necessariamente versato, almeno in parte, indebitamente. Pertanto, una siffatta violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale applicabile, che trarrebbe origine da un'omissione imputabile al beneficiario, può arrecare pregiudizio al bilancio generale dell'Unione.

69 Dalle considerazioni che precedono discende che, nel caso di specie, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, può essere addebitata alla EMM. Orbene, nell'ipotesi in cui sia accertata un'irregolarità, essa comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

70 Nel procedimento principale, come emerge dal punto 33 della presente sentenza, risulta che è stata invocata l'esistenza di un caso fortuito il cui riconoscimento, in applicazione del diritto nazionale, potrebbe avere la conseguenza di impedire la restituzione delle somme indebitamente versate al beneficiario a titolo del FESR.

71 Senza che sia necessario pronunciarsi al riguardo, occorre rilevare che, da un lato, ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1083/2006, spetta agli Stati membri recuperare le somme indebitamente versate, eventualmente maggiorate degli interessi di mora, e che, dall'altro, ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, di tale regolamento, spetta allo Stato membro interessato rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo indebitamente versato a un beneficiario nell'ipotesi in cui tale importo non possa essere recuperato, quando è stabilito che l'impossibilità è dovuta a colpa o negligenza di tale Stato membro.

72 Peraltro, qualora un'irregolarità incida in modo rilevante sulla natura o sulle condizioni di esecuzione di un'operazione, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento n. 1083/2006, ad effettuare una rettifica finanziaria. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 88 delle sue conclusioni, conformemente al paragrafo 2 di tale articolo, quest'ultima consiste nella soppressione totale o parziale del contributo pubblico al programma operativo e, al fine di determinare la portata di tale rettifica, gli Stati membri devono prendere in considerazione la natura e la gravità dell'irregolarità, nonché la perdita finanziaria che ne risulta per il Fondo di cui trattasi.

73 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso che può essere considerata come un'«irregolarità», ai sensi di tale disposizione, la situazione in cui il beneficiario di una sovvenzione a titolo del FESR non raggiunge, per il periodo pertinente, il livello di volume d'affari previsto nell'ambito dell'operazione ammessa al finanziamento a motivo dell'insolvenza o dell'interruzione delle attività del suo unico partner commerciale.

Sulle spese

74 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 2, punto 7, del 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 e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, come modificato dal regolamento (UE) n. 539/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2010, deve

essere interpretato nel senso che può essere considerata come un'«irregolarità», ai sensi di tale disposizione, la situazione in cui il beneficiario di una sovvenzione a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale non raggiunge, per il periodo pertinente, il livello di volume d'affari previsto nell'ambito dell'operazione ammessa al finanziamento a motivo dell'insolvenza o dell'interruzione delle attività del suo unico partner commerciale.

Firme