Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

15 giugno 2017*

«Rinvio pregiudiziale — Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Articolo 3, paragrafo 1 — Finanziamento da parte del Fondo di coesione — Progetto di sviluppo di un sistema regionale di gestione dei rifiuti — Irregolarità — Nozione di "programma pluriennale" — Chiusura definitiva del programma pluriennale — Termine di prescrizione»

Nella causa C-436/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Corte suprema amministrativa, Lituania), con decisione del 10 luglio 2015, pervenuta in cancelleria il 10 agosto 2015, nel procedimento

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

contro

«Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB

con l'intervento di:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

«Skirnuva» UAB,

«Parama» UAB,

«Alkesta» UAB,

«Dzūkijos statyba» UAB,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, M. Vilaras (relatore), J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 settembre 2016,

* Lingua processuale: il lituano

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo lituano, da D. Stepanienė e D. Kriaučiūnas, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, da S. Papaioannou e S. Charitaki, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da J. Jokubauskaitė, D. Recchia e J. Baquero Cruz, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 gennaio 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agenzia di gestione dei progetti ambientali del Ministero dell'ambiente lituano; in prosieguo: l'«autorità di gestione») e l'«Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB (Centro di trattamento dei rifiuti della regione di Alytus, Lituania; in prosieguo: l'«impresa beneficiaria») in merito al rimborso, da parte di quest'ultima, di una parte dei finanziamenti di cui ha beneficiato tramite il Fondo di coesione.

Contesto normativo

Il regolamento n. 2988/95

3 Ai sensi del terzo considerando del regolamento n. 2988/95:

«(…) occorre (…) combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari [dell'Unione]».

4 L'articolo 1 del regolamento n. 2988/95 così dispone:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari [dell'Unione europea] è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto [dell'Unione].

2. 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 L'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento dispone quanto segue:

«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.

Per le irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità. Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma.

La prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità. Il termine di prescrizione decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione.

Tuttavia, la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione, fatti salvi i casi in cui la procedura amministrativa sia stata sospesa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1».

6 L'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento così recita:

«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;

(…)».

La normativa relativa al Fondo di coesione

Il regolamento (CE) n. 1164/94

7 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione (GU 1994, L 130, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 1264/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 (GU 1999, L 161, pag. 57) e dal regolamento (CE) n. 1265/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 (GU 1999, L 161, pag. 62), nonché dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33) (in prosieguo: il «regolamento n. 1164/94») crea un un Fondo di coesione, denominato in detto regolamento il «Fondo».

8 L'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1164/94 così recita:

«Il Fondo può contribuire al finanziamento di:

— progetti,

— fasi di progetto tecnicamente e finanziariamente indipendenti o

— gruppi di progetti riconducibili ad una strategia percettibile che formino un insieme coerente».

9 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1164/94 elenca le «iniziative sovvenzionabili» nell'ambito del Fondo di coesione nei termini seguenti:

«Il Fondo può sovvenzionare i seguenti progetti:

— progetti in materia ambientale che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 130 R del trattato [articolo 191 TFUE] (…)

(…)».

10 Ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento, le risorse disponibili previste da impegnare per la Lituania dovevano essere stanziate per il periodo dal 2004 al 2006.

11 L'articolo 10 del regolamento n. 1164/94 prevede norme per l'approvazione dei progetti nei termini seguenti:

«1. I progetti da finanziare tramite il Fondo vengono approvati dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro beneficiario.

(…)

3. Le domande di contributo per progetti di cui all'articolo 3, paragrafo 1 sono presentate dallo Stato membro beneficiario. I progetti, compresi i gruppi di progetti correlati, devono avere dimensioni che ne assicurino un impatto significativo nel campo della tutela dell'ambiente (…).

4. Le domande contengono le indicazioni seguenti: organismo responsabile dell'esecuzione del progetto (…).

(…)

6. (…) la Commissione decide in merito alla concessione di un contributo del Fondo, sempre che siano rispettate le condizioni richieste dal presente articolo, di norma entro tre mesi dalla ricezione della domanda. Le decisioni della Commissione recanti approvazione di progetti, fasi di progetti o gruppi di progetti correlati precisano l'ammontare del contributo finanziario, il piano di finanziamento e tutte le disposizioni e condizioni necessarie per la realizzazione dei progetti.

7. Gli elementi essenziali delle decisioni della Commissione sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».

12 L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1164/94, rubricato «Controllo finanziario», stabilisce quanto segue:

«Fatta salva la responsabilità della Commissione per l'esecuzione del bilancio, gli Stati membri assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario dei progetti. A tal fine essi adottano segnatamente le misure seguenti:

«(…)

d) attestano che le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione sono esatte e garantiscono che provengono da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili;

e) prevengono e individuano le irregolarità, ne danno comunicazione alla Commissione conformemente alla normativa vigente e la informano sull'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie. Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per garantire la riservatezza delle informazioni trasmesse in tale contesto;

f) presentano alla Commissione, alla conclusione di ciascun progetto, di ciascuna fase di progetto o di ciascun gruppo di progetti, una dichiarazione predisposta da una persona o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'autorità designata; la dichiarazione sintetizza le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della

domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e la regolarità delle spese cui si riferisce la certificazione finale; se lo stimano necessario, gli Stati membri accludono il loro parere alla dichiarazione;

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

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

13 L'articolo 16 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1164/94, rubricato «Disposizioni specifiche a seguito dell'adesione all'Unione europea di un nuovo Stato membro beneficiario dell'aiuto di preadesione a titolo dello strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA)», stabilisce quanto segue:

«Si considerano approvate dalla Commissione ai sensi del presente regolamento le iniziative che, alla data di adesione della (…) Lituania (…) hanno formato oggetto di decisioni della Commissione sull'assistenza ai sensi del regolamento (CE) n. 1267/1999 [del Consiglio, del 21 giugno 1999] che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione [(GU 1999, L 161, pag. 73),] e la cui attuazione non è stata completata entro detta data. Salvo diversamente disposto nei paragrafi da 2 a 5, a dette iniziative si applicano le disposizioni che disciplinano l'attuazione delle iniziative approvate a norma del presente regolamento».

14 Le disposizioni di applicazione del regolamento n. 1164/94 figurano nell'allegato II di quest'ultimo, a cui rinvia l'articolo 15 del medesimo regolamento (in prosieguo: l'«Allegato II»).

15 L'articolo C dell'Allegato II, dedicato agli impegni di bilancio, così recita:

«1. Gli impegni di bilancio sono stabiliti sulla base delle decisioni della Commissione recanti approvazione delle iniziative considerate (progetto, fase di progetto, gruppo di progetti, studio o misura tecnica di sostegno). Essi sono validi per un periodo la cui durata dipende dalla natura e dalle condizioni specifiche di attuazione dell'iniziativa.

(…)

4. Le modalità dell'impegno sono specificate nelle decisioni della Commissione recanti approvazione delle iniziative di cui trattasi.

(…)».

16 L'articolo D dell'Allegato II verte sulle modalità di pagamento del contributo finanziario nei seguenti termini:

«1. Il pagamento del contributo finanziario è effettuato in conformità degli impegni di bilancio ed è corrisposto all'autorità o all'organismo a tal fine designato nella domanda presentata dallo Stato membro beneficiario interessato. Esso può assumere la forma di pagamento in acconto, di pagamento intermedio o di pagamento del saldo. I pagamenti intermedi o del saldo si riferiscono alle spese effettivamente sostenute, che devono essere giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente.

2. I pagamenti vengono eseguiti in base alle modalità seguenti:

(…)

d) il saldo del contributo comunitario, calcolato sulla base delle spese certificate ed effettivamente sostenute, è pagato se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

— il progetto, la fase del progetto o il gruppo di progetti sono stati realizzati conformemente agli obiettivi;

— l'autorità o l'organismo designato di cui al paragrafo 1 presenta alla Commissione una domanda di pagamento nei sei mesi successivi al termine per il completamento dei lavori e dei pagamenti indicato nella decisione di concessione del contributo al progetto, alla fase del progetto o al gruppo di progetti;

— la relazione finale di cui all'articolo F, paragrafo 4, è presentata alla Commissione;

— lo Stato membro invia alla Commissione un attestato che conferma le informazioni fornite nella domanda di pagamento e nella relazione;

— lo Stato membro invia alla Commissione la dichiarazione di cui all'articolo 12, paragrafo 1;

— sono state applicate tutte le misure di informazione e pubblicità decise dalla Commissione a norma dell'articolo 14, paragrafo 3.

3. Se la relazione finale di cui al paragrafo 2 del presente articolo non è presentata alla Commissione nei 18 mesi successivi alla scadenza indicata nella decisione di concessione del contributo per il completamento dei lavori e dei pagamenti, la parte del contributo stesso corrispondente al saldo del progetto è annullata.

(…)

5. I pagamenti sono effettuati all'autorità o all'organismo designato dallo Stato membro, di regola entro due mesi dalla ricezione di una domanda di pagamento ammissibile condizionatamente alle residue disponibilità di bilancio.

(…)

7. La Commissione definisce norme comuni di ammissibilità delle spese».

17 L'articolo F, paragrafo 4, dell'Allegato II prevede quanto segue:

«Per ogni progetto, l'autorità o l'organismo all'uopo designato dallo Stato membro invia alla Commissione, nei tre mesi successivi alla fine di ciascun anno intero di attuazione, una relazione sui progressi realizzati. Una relazione finale è inviata alla Commissione nei sei mesi successivi al completamento del progetto o della fase del progetto.

(…)».

Il regolamento n. 1267/1999

18 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999 così dispone:

«È istituito lo strumento per le politiche strutturali di preadesione, di seguito denominato "ISPA".

L'ISPA fornisce assistenza allo scopo di contribuire a preparare all'adesione all'Unione europea (…) per quanto riguarda le politiche dell'ambiente (…) conformemente alle disposizioni del presente regolamento, i seguenti paesi candidati: (…), Lituania, (…) (in prosieguo denominati "paesi beneficiari")».

19 In forza dell'articolo 2, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1267/1999, le misure sovvenzionabili nell'ambito dell'ISPA sono definite come segue:

«1. L'assistenza comunitaria finanziata dall'ISPA è destinata a progetti, fasi di un progetto tecnicamente e finanziariamente autonome, gruppi di progetti o schemi di progetti nel settore dell'ambiente (…) in appresso indicati complessivamente come misure. (…)

2. La Comunità fornisce assistenza nell'ambito dell'ISPA, in vista degli obiettivi di cui all'articolo 1, per le seguenti misure:

a) misure ambientali che permettano ai paesi beneficiari di conformarsi alle esigenze del diritto comunitario in materia di ambiente e agli obiettivi dei partenariati per l'adesione;

(…)».

20 L'articolo 3 di tale regolamento così dispone:

«L'assistenza comunitaria nell'ambito dell'ISPA viene concessa nel periodo dal 2000 al 2006.

(…)».

21 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999, la Commissione decide sulle misure che beneficiano di un finanziamento dell'ISPA.

22 A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999, rubricato «Impegni e pagamenti»:

«La Commissione procede all'esecuzione delle spese nell'ambito dell'ISPA, conformemente al regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in base alla convenzione di finanziamento conclusa tra la Commissione stessa e il paese beneficiario.

(…)».

Il regolamento (CE) n. 1386/2002

23 A norma dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1386/2002 della Commissione, del 29 luglio 2002, recante dettagliate modalità di applicazione del regolamento n. 1164/94, riguardo ai sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi dal Fondo di coesione, nonché alla procedura per le rettifiche finanziarie (GU 2002, L 201, pag. 5), il campo di applicazione del regolamento n. 1386/2002 copre le azioni ammissibili in forza dell'articolo 3 del regolamento n. 1164/94 e alle quali il contributo è stato originariamente erogato dopo il 1º gennaio 2000.

24 L'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), i), del regolamento n. 1386/2002 così prevede:

«Prima di certificare una dichiarazione di spesa, l'autorità di pagamento verifica quanto segue:

(…)

b) che la dichiarazione di spesa riguardi esclusivamente spese conformi a quanto segue:
   i) che siano effettivamente sostenute durante il periodo di ammissibilità stabilito nella decisione di concessione e giustificabili da fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente».

Il regolamento (CE) n. 16/2003

25 Conformemente all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 16/2003 della Commissione, del 6 gennaio 2003, recante modalità di esecuzione del regolamento n. 1164/94 per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese nel quadro delle azioni cofinanziate dal Fondo di coesione (GU 2003, L 2, pag. 7), il regolamento n. 16/2003 stabilisce le norme comuni di ammissibilità delle spese sostenute nel quadro delle azioni previste dall'articolo 3 del regolamento n. 1164/94, che possono essere cofinanziate dal Fondo di coesione.

26 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 16/2003 prevede quanto segue:

«Le spese da prendere in considerazione per il pagamento del contributo comunitario devono essere state effettivamente sostenute durante il periodo di ammissibilità definito nella decisione della Commissione, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), del regolamento [n. 1386/2002] ed essere direttamente connesse al progetto. Esse devono riferirsi a pagamenti certificati dallo Stato membro ed effettivamente eseguiti da o per conto del medesimo oppure, in caso di concessione, dal concessionario cui l'organismo responsabile dell'esecuzione abbia delegato l'esecuzione del progetto; esse sono comprovate da fatture quietanzate o da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.

(…)».

27 L'articolo 8 del regolamento n. 16/2003, rubricato «Scadenza dell'ammissibilità», così dispone:

«Il termine di scadenza dell'ammissibilità riguarda i pagamenti eseguiti dall'organismo responsabile dell'esecuzione.

Esso è indicato nella decisione della Commissione».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

28 L'autorità di gestione è l'organismo pubblico lituano designato come organismo responsabile dell'esecuzione dei progetti, previsto all'articolo 10, paragrafo 4, del regolamento n. 1164/94. Essa è competente ad accertare ed eliminare le irregolarità legate all'utilizzo degli aiuti finanziari dell'Unione.

29 Il 13 dicembre 2001 la Commissione ha adottato una decisione che ha approvato il progetto denominato «Realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus» in Lituania (in prosieguo: il «progetto di cui al procedimento principale»), nell'ambito dell'ISPA, quale previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999, come modificato dalla sua decisione del 23 dicembre 2002 (in prosieguo: la «decisione iniziale»). Il medesimo giorno, la Commissione ha firmato una convenzione di finanziamento di detto progetto, prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, del medesimo regolamento (in prosieguo: la «convenzione di finanziamento»). La Repubblica di Lituania ha firmato tale documento il 14 marzo 2002. Ai sensi dell'articolo 2 della convenzione di finanziamento, la scadenza del progetto di cui al procedimento principale era prevista per il 31 dicembre 2004, mentre l'articolo 4, paragrafo 3 di tale convenzione fissava al 31 dicembre 2006 il termine ultimo per l'effettuazione dei pagamenti da parte dell'organismo responsabile dell'esecuzione di detto progetto. Entro 6 mesi da quest'ultima data, le autorità lituane dovevano presentare alla Commissione una relazione di revisione contabile finale, ai fini del pagamento del saldo del finanziamento del progetto di cui al procedimento principale.

30 L'autorità di gestione era incaricata dello sviluppo del progetto di cui al procedimento principale, e agiva in qualità di amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dell'aggiudicazione di contratti di appalto pubblico relativi a tale progetto. Il 10 novembre 2004, l'autorità di gestione ha firmato con l'impresa beneficiaria un accordo di attuazione del programma di coesione dell'ISPA, riguardante la ripartizione dei loro rispettivi obblighi e responsabilità concernenti il progetto di cui al procedimento principale. Tra il 22 aprile 2004 e il 6 dicembre 2006 l'autorità di gestione in qualità di amministrazione aggiudicatrice, l'impresa beneficiaria e altre imprese private hanno firmato contratti di appalto pubblico.

31 Il 27 dicembre 2004, la Commissione ha adottato una decisione che modificava segnatamente la decisione iniziale, nella maniera seguente: «L'articolo 2 [della decisione iniziale] è completato dal paragrafo seguente: "5. Le spese connesse al progetto [di cui al procedimento principale] sono ammissibili fino al 31 dicembre 2008". L'articolo 2 della [convenzione di finanziamento] è così modificato: "Scadenza: 31 dicembre 2008"».

32 Il 17 dicembre 2009, l'autorità nazionale di controllo lituana ha redatto la relazione di revisione contabile statale del progetto di cui al procedimento principale.

33 Il 28 marzo 2013, l'autorità di gestione ha pubblicato quattro «pareri» con i quali ha dichiarato l'inammissibilità al finanziamento di alcune spese del progetto di cui al procedimento principale, a causa di svariate irregolarità. In particolare, essa ha constatato che l'impresa beneficiaria non aveva giustificato l'acquisto di beni durevoli e non durevoli. Il 29 marzo 2013, detta autorità ha adottato quattro decisioni che imponevano il recupero dei contributi dichiarati inammissibili.

34 L'impresa beneficiaria ha proposto ricorso davanti al giudice di primo grado ai fini dell'annullamento di dette decisioni. Tale ricorso è stato accolto con sentenza del 14 maggio 2014, con la motivazione che risultava applicabile il termine di prescrizione quadriennale delle azioni giudiziarie di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95. Detta sentenza ha considerato, in particolare, che la prescrizione avesse iniziato a decorrere dal 31 dicembre 2008, data di scadenza del progetto di cui al procedimento principale nonché ultimo giorno di ammissibilità delle spese, conformemente alla convenzione di finanziamento, e che fosse maturata il 31 dicembre 2012.

35 Il 28 maggio 2014 l'autorità di gestione ha impugnato tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, contestando il superamento del termine di prescrizione delle azioni giudiziarie.

36 Il giudice del rinvio ha emesso un'ordinanza in cui invitava le parti del procedimento principale a fornire informazioni e dati relativi alla conclusione del progetto di cui al procedimento principale e a presentare argomenti sull'applicazione del regolamento n. 2988/95. Tale giudice ha osservato, segnatamente, che alcuni elementi necessitavano di chiarimenti, in particolare riguardo all'evento al quale l'autorità di gestione collegava la conclusione del progetto di cui al procedimento principale, l'importo del saldo ancora insoluto nell'ambito di tale progetto e la data alla quale era previsto il pagamento di tale importo, nonché il significato dei termini «programma», «misura» e «progetto», che negli atti del procedimento erano stati utilizzati come sinonimi.

37 In risposta a tale ordinanza, l'autorità di gestione ha prodotto dinanzi al giudice del rinvio una lettera del ministero delle Finanze del 30 aprile 2015, dalla quale risultava che il 31 maggio 2013 quest'ultimo aveva presentato alla Commissione una domanda di pagamento finale, da parte del Fondo di coesione, del saldo del progetto di cui al procedimento principale per un importo di EUR 826 069,28. In tale domanda si informava la Commissione che, a causa di procedimenti giudiziari pendenti relativi al progetto, da detta domanda non era stata sottratta una spesa di EUR 40 276,31 potenzialmente inammissibile. Inoltre, il ministero delle Finanze, tramite lettera del 14 luglio 2014, aveva presentato alla Commissione un complemento alla relazione di revisione contabile del progetto di cui al procedimento principale del 17 dicembre 2009 nonché la dichiarazione di chiusura del suddetto progetto, entrambi in data 25 giugno 2014. In seguito alla presentazione alla Commissione della

domanda di pagamento finale del saldo del progetto di cui al procedimento principale, l'autorità di gestione aveva svolto nuove indagini sulle irregolarità commesse nell'ambito di tale progetto e due distinti procedimenti giurisdizionali ad esso relativi erano ancora pendenti al 30 aprile 2015. Nella sua lettera, il ministero delle Finanze aveva concluso che non era in grado di conoscere la data in cui la Commissione avrebbe trasferito i contributi richiesti ancora dovuti né la data in cui essa avrebbe considerato concluso il progetto di cui al procedimento principale.

38 Con lettera datata 26 giugno 2015, la Commissione ha chiuso il progetto di cui al procedimento principale. Essa ha quantificato l'importo delle spese inammissibili in EUR 106 225,67, considerando tuttavia che, a causa dell'esistenza di spese in eccedenza sufficienti, tali irregolarità non incidevano sul pagamento del saldo finale. Essa ha concluso che, per quanto concerne il bilancio dell'Unione, era possibile porre fine all'esame dei casi di irregolarità, e che il saldo degli impegni del Fondo di coesione sarebbe stato pagato integralmente.

39 Il giudice del rinvio rileva che la soluzione della controversia dipende dal chiarimento della nozione di «programma pluriennale» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, in considerazione della diversità dei termini utilizzati negli strumenti giuridici dell'Unione applicabili nel procedimento principale, dalla risposta alla domanda se gli elementi costitutivi di tale nozione siano soddisfatti nella presente causa, nonché dal metodo di calcolo del termine di prescrizione nelle circostanze della predetta causa.

40 In tale contesto, il Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Corte suprema amministrativa, Lituania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Cosa debba intendersi per "programma pluriennale", ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

2) Se progetti, come la "Realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytaus" (…), al quale è stato concesso un sostegno con la [decisione iniziale] (…), rientrino nella nozione di «programma pluriennale» enunciata all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione, quale momento debba essere considerato il dies a quo del termine di prescrizione delle azioni giudiziarie ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95».

Sulle questioni prima e seconda

41 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un progetto, come il progetto di cui al procedimento principale, consistente nella realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti in una determinata regione e per il quale si prevedeva un'esecuzione nel corso di diversi anni, finanziata dalle risorse dell'Unione, rientri nella nozione di «programma pluriennale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95.

42 In via preliminare, occorre rammentare che il regolamento n. 2988/95 introduce, in conformità al suo articolo 1, una normativa generale relativa a controlli omogenei e a misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto dell'Unione, e ciò, come risulta dal terzo considerando di detto regolamento, al fine di combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari dell'Unione (sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 20 e giurisprudenza citata).

43 In tale contesto, l'articolo 3, paragrafo 1, primo e secondo comma, del regolamento n. 2988/95 istituisce, fatto salvo un termine di prescrizione inferiore eventualmente previsto da normative settoriali dell'Unione o da normative nazionali, un termine di prescrizione delle azioni giudiziarie di quattro anni a decorrere dal compimento dell'irregolarità o, in caso di irregolarità permanenti o ripetute, a decorrere dal giorno in cui cessa l'irregolarità (sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 21).

44 Quanto ai programmi pluriennali, la seconda frase del secondo comma di detto articolo 3, paragrafo 1, precisa che «il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma».

45 In mancanza di una definizione della nozione di «programma pluriennale» nel regolamento n. 2988/95, occorre determinare la portata di tale nozione tenendo conto del significato di ciascun termine da cui è composta, del contesto nella quale è impiegata, nonché delle finalità della normativa che vi fa riferimento (v. per analogia, sentenze del 6 ottobre 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punto 22, e del 21 dicembre 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, punto 20).

46 A tal proposito, per quanto concerne anzitutto i termini utilizzati, occorre rilevare che il termine «programma» ha un'ampia portata e che i termini «programma» e «progetto» possono essere utilizzati come sinonimi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento.

47 Orbene, la nozione di «programma pluriennale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 costituisce una nozione trasversale, rinvenibile in tutti i settori coperti dalle politiche dell'Unione, purché intervenga un'utilizzazione delle risorse di bilancio dell'Unione.

48 Pertanto, non occorre stabilire un rapporto terminologico stretto tra tale nozione e le nozioni impiegate nei diversi strumenti che istituiscono i vari fondi per la concessione di contributi finanziari.

49 Inoltre, per quanto riguarda il contesto nel quale detta nozione s'inserisce, nonché la finalità della normativa in oggetto, da un lato, come è stato dichiarato al punto 42 della presente sentenza, il regolamento n. 2988/95 è inteso a combattere contro le lesioni agli interessi finanziari dell'Unione.

50 Dall'altro lato, l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, di detto regolamento fa parte di una serie di disposizioni enunciate in detto articolo 3, paragrafo 1, avente lo scopo, come risulta dal primo comma di tale paragrafo, di definire le norme sulla prescrizione delle azioni giudiziarie applicabili alle irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, di detto regolamento, che sono quelle relative a una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbiano o possano avere per effetto un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da questa gestiti.

51 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che un progetto come quello di cui trattasi nel procedimento principale, consistente nella realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti in una determinata regione e per il quale si prevedeva un'esecuzione nel corso di diversi anni, finanziata dalle risorse dell'Unione, rientra nella nozione di «programma pluriennale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95.

Sulla terza questione

52 Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, quale sia il dies a quo del termine di prescrizione delle azioni giudiziarie menzionato all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, nel caso di irregolarità commesse nell'ambito di un «programma pluriennale» come il progetto di cui al procedimento principale.

53 A tal riguardo, dalla lettera dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 risulta che il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie decorre dalla data dell'esecuzione dell'irregolarità accertata.

54 Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, di tale regolamento, in caso d'irregolarità permanente o ripetuta, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità, con la precisazione che la locuzione «in cui cessa l'irregolarità», di cui a tale disposizione, deve essere interpretata come riferita al giorno in cui sia cessata l'ultima operazione costitutiva di un'unica irregolarità ripetuta (sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 66).

55 Un'irregolarità dev'essere considerata «permanente» qualora l'omissione all'origine della violazione della disposizione del diritto dell'Unione considerata si perpetui nel tempo (v. in tal senso, sentenza del 2 dicembre 2004, José Martí Peix/Commissione, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punto 17). Un'irregolarità è «ripetuta», ai sensi di tale disposizione, quando è commessa da un operatore che ricava vantaggi economici da un insieme di operazioni simili che violano la stessa disposizione del diritto dell'Unione (v. in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 49).

56 Spetta al giudice del rinvio stabilire, conformemente alle norme di diritto nazionale in materia di prova, e purché non venga pregiudicata l'efficacia del diritto dell'Unione, se sussistano gli elementi costitutivi di un'irregolarità permanente o ripetuta richiamati al punto precedente della presente sentenza.

57 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il giudice del rinvio s'interroga parimenti in merito all'incidenza della regola di prescrizione specifica per i «programmi pluriennali» prevista all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 sul calcolo del termine di prescrizione nel procedimento principale.

58 Nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito (sentenza del 28 aprile 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punto 30 e giurisprudenza citata).

59 Di conseguenza, occorre altresì fornire al giudice del rinvio le indicazioni che gli permettano di stabilire in quale momento intervenga la «chiusura definitiva del programma», fino alla quale vale il termine di prescrizione nell'ambito di un «programma pluriennale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95.

60 A tal riguardo, occorre constatare che il regolamento n. 2988/95 non prevede un momento preciso e di applicazione generale per la «chiusura definitiva del programma», dato che, come ha rilevato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 105 delle sue conclusioni, tale momento varierà necessariamente in funzione dei diversi passaggi e processi previsti per il completamento di ciascun programma pluriennale realizzato.

61 La determinazione della «chiusura definitiva del programma» ai fini dell'applicazione della regola di prescrizione specifica per i «programmi pluriennali», prevista all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 dipende allora dalle norme che disciplinano ciascun programma pluriennale.

62 È altresì importante rilevare che, per la determinazione della «chiusura definitiva del programma», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, occorre tenere conto dello scopo del termine di prescrizione previsto da tale disposizione. Infatti, la prescrizione prevista da detta disposizione permette, da un lato, di garantire che, finché il programma non sia definitivamente chiuso, l'autorità competente sia sempre in grado di perseguire le irregolarità commesse nel quadro dell'attuazione di questo programma, al fine di agevolare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punto 26). Dall'altro lato, la disposizione in parola è intesa ad assicurare la certezza del diritto per gli operatori economici. Infatti, questi ultimi devono essere in grado di determinare, fra le loro operazioni, quelle che sono definitivamente consolidate e quelle che sono ancora assoggettabili ad azioni giudiziarie (sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 24 e giurisprudenza citata).

63 Alla luce di tale duplice obiettivo, per determinare la data della «chiusura definitiva del programma» fino alla quale vale il termine di prescrizione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, si deve tenere conto della data di conclusione del «programma pluriennale» di cui trattasi.

64 Orbene, nel caso di un progetto come quello di cui al procedimento principale, dall'articolo 10, paragrafo 6, del regolamento n. 1164/94 e dall'articolo D, paragrafo 2, lettera d), secondo trattino, dell'Allegato II risulta che la decisione della Commissione che ha approvato tale progetto e che ha concesso il contributo indica il termine per il completamento dei lavori e per l'esecuzione dei pagamenti a sostegno del progetto.

65 A tal riguardo, dall'articolo D, paragrafi 1 e 2, lettera d), dell'Allegato II, dall'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), i) del regolamento n. 1386/2002 nonché dall'articolo 5, paragrafo 1 e dall'articolo 8 del regolamento n. 16/2003 emerge che la medesima decisione della Commissione fissa il termine di ammissibilità delle spese del progetto in questione, che riguarda i pagamenti effettuati dall'organismo responsabile della sua esecuzione.

66 Ne consegue che, trascorso il termine fissato dalla Commissione per il completamento dei lavori e per l'esecuzione dei pagamenti delle relative spese ammissibili di cui ai punti 64 e 65 della presente sentenza, un progetto dev'essere considerato definitivamente chiuso, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, fatta salva un'eventuale proroga stabilita da una nuova decisione della Commissione in tal senso.

67 Nella fattispecie, dal punto 31 della presente sentenza risulta che, con la sua decisione del 27 dicembre 2004, la Commissione ha indicato il 31 dicembre 2008 sia come data di conclusione del progetto di cui al procedimento principale sia come termine di ammissibilità delle spese ad esso connesse. Ne consegue che il progetto di cui al procedimento principale dev'essere considerato definitivamente chiuso, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase del regolamento n. 2988/95, il 31 dicembre 2008.

68 A tal riguardo va precisato che la «chiusura definitiva del programma», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase del regolamento n. 2988/95 non implica necessariamente la maturazione della prescrizione riguardo a tutte le eventuali irregolarità commesse durante l'attuazione di tale programma. Ciò è possibile solo nel caso di irregolarità cessate più di quattro anni prima della «chiusura definitiva del programma», le quali, in assenza di interruzione della prescrizione per uno dei motivi previsti dall'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, saranno immediatamente prescritte una volta verificatasi tale chiusura.

69 In altri termini, come rileva la Commissione nelle sue osservazioni, il termine di prescrizione applicabile ai «programmi pluriennali», previsto all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 permette unicamente di estendere il termine di prescrizione e non di ridurlo.

70 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione come segue:

— l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 dev'essere interpretato nel senso che il termine di prescrizione di una irregolarità commessa nel quadro di un «programma pluriennale», come il progetto di cui trattasi nel procedimento principale, decorre a partire dalla data dell'esecuzione dell'irregolarità in questione, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, con la precisazione che, se si tratta di un'irregolarità «permanente o ripetuta», il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95.

— Inoltre, un «programma pluriennale» è considerato «definitivamente chiuso», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, alla data di conclusione prevista per tale programma, secondo le norme che lo disciplinano. In particolare, un programma pluriennale disciplinato dal regolamento n. 1164/94 deve essere considerato «definitivamente chiuso», ai sensi di detta disposizione, alla data indicata nella decisione della Commissione che ha approvato tale progetto come termine per il completamento dei lavori e per l'esecuzione dei pagamenti delle relative spese ammissibili, fatta salva un'eventuale proroga, stabilita da una nuova decisione della Commissione in tal senso.

Sulle spese

71 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:

1) **Un progetto come quello di cui trattasi nel procedimento principale, consistente nella realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti in una determinata regione e per il quale si prevedeva un'esecuzione nel corso di diversi anni, finanziata dalle risorse dell'Unione europea, rientra nella nozione di «programma pluriennale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.**

2) **L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 dev'essere interpretato nel senso che il termine di prescrizione di un'irregolarità commessa nel quadro di un «programma pluriennale», come il progetto di cui trattasi nel procedimento principale, decorre a partire dalla data dell'esecuzione dell'irregolarità in questione, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, con la precisazione che, se si tratta di un'irregolarità «permanente o ripetuta», il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95.**

Inoltre, un «programma pluriennale» è considerato «definitivamente chiuso», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, alla data di conclusione prevista per tale programma, secondo le norme che lo disciplinano. In particolare, un programma pluriennale disciplinato dal regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, come modificato dal

regolamento (CE) n. 1264/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, e dal regolamento (CE) n. 1265/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, nonché dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, dev'essere considerato «definitivamente chiuso», ai sensi di detta disposizione, alla data indicata nella decisione della Commissione europea che ha approvato tale progetto come termine per il completamento dei lavori e per l'esecuzione dei pagamenti delle relative spese ammissibili, fatta salva un'eventuale proroga, stabilita da una nuova decisione della Commissione in tal senso.

Firme