CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JÁN MAZÁK presentate il 29 marzo 2007 [1]

I — Introduzione

1. La principale questione da esaminare nel presente procedimento è se il diritto comunitario osti a che uno Stato rinunci ad esigere il rimborso di un aiuto finanziario, basandosi a tal fine sul principio della certezza del diritto, nel caso in cui l'irregolarità sostanziale commessa dal beneficiario dell'aiuto discenda da una disposizione comunitaria che non è stata né comunicata al beneficiario né pubblicata.

II — Ambito normativo

2. La decisione della Commissione delle Comunità europee 16 ottobre 1995, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) per un programma operativo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria PMI, a favore delle zone interessate dagli obiettivi nn. 1 e 2 nei Paesi Bassi (in prosieguo: la «decisione C(95) 1753»), per quanto rileva nel caso di specie, dispone:

«Articolo 1

Il programma operativo PMI Paesi Bassi adottato per il periodo 30 novembre 1994 – 31 dicembre 1999 e descritto negli allegati, che contiene un complesso coerente di provvedimenti pluriennali nell'ambito dell'iniziativa comunitaria PMI a favore delle zone interessate dagli obiettivi nn. 1 e 2 nei Paesi Bassi, è approvato.

(...)

1 — Lingua originale: l'inglese.

Articolo 6

Il contributo comunitario si riferisce alle spese connesse alle attività rientranti nel detto programma per le quali, al più tardi entro il 31 dicembre 1999, sono stati adottati nello Stato membro provvedimenti giuridicamente obbligatori e sono stati specificamente impegnati i mezzi finanziari necessari. È fissato al 31 dicembre 2001 il termine entro il quale le spese per tali azioni devono essere state effettuate per poter essere considerate ammissibili.

(...)

Articolo 9

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione».

3. Per quanto riguarda la terminologia utilizzata nell'art. 6 della decisione C (95) 1753, la Scheda n. 3, allegata alla decisione della Commissione 23 aprile 1997, che modifica le decisioni di approvazione dei quadri comunitari di sostegno, dei documenti unici di programmazione e delle iniziative comunitarie prese nei confronti dei Paesi Bassi (in prosieguo: la «decisione 97/320/CE») [2], così recita:

«Le "disposizioni giuridiche obbligatorie" e gli "impegni dei mezzi finanziari necessari" sono le decisioni prese dai beneficiari finali per l'esecuzione delle operazioni ammissibili e la destinazione dei fondi pubblici relativi (...)

L'impegno a livello dello Stato membro deve comportare l'impegno contratto dal beneficiario finale. Detto impegno deve essere giuridicamente vincolante ed essere accompagnato dall'impegno finanziario, cioè dall'impegno delle risorse finanziarie pubbliche necessarie (...)».

III — Il procedimento principale e le questioni sottoposte alla Corte

A — *Antefatti della controversia*

4. Nell'agosto 1999, la Stichting ROM-projecten (in prosieguo: la «ROM-projecten»)

2 — GU 1997 L 146, pag. 7.

presentava una domanda di concessione di una sovvenzione nell'ambito del programma operativo dell'iniziativa PMI Paesi Bassi per il progetto denominato «Kenniskaart Medische Technologie en Life Science» (in prosieguo: il «progetto»).

5. Con decisione 29 dicembre 1999, il Sottosegretario concedeva alla ROM-projecten una sovvenzione per un importo massimo di NLG 200 000, vale a dire per il 45.45 % delle spese totali sovvenzionabili di NLG 440 000.

6. Una delle condizioni poste era che il progetto doveva essere realizzato entro il 31 dicembre 2000 e inoltre che le spese sostenute prima del 1° gennaio 2000 e dopo il 31 dicembre 2000 non sarebbero state ammissibili ai fini della sovvenzione. Con decisione 25 febbraio 2000, tuttavia, il Sottosegretario dava l'assenso per anticipare la data di inizio del progetto dal 1° gennaio 2000 al 1° novembre 1999. Inoltre, con decisione 12 dicembre 2000, il Sottosegretario, su richiesta della ROM-projecten, prorogava fino al 30 giugno 2001 il periodo con riferimento al quale era possibile la dichiarazione delle spese sostenute.

7. Con decisione 11 luglio 2002, il Sottosegretario comunicava alla ROM-projecten, tra l'altro, che essa non aveva soddisfatto alla condizione posta dalla Commissione secondo cui gli impegni dovevano essere assunti prima del 31 dicembre 1999 (in prosieguo: la «condizione relativa alla data limite»). La questione se per tale motivo l'importo della sovvenzione dovesse essere azzerato veniva sottoposta alla Commissione dal Sottosegretario e informalmente risolta in senso negativo dai servizi della Commissione. In attesa di formale conferma, il Sottosegretario, con riserva generale, fissava l'importo della sovvenzione in NLG 69 788.

8. Con decisione in data 27 febbraio 2003, il Sottosegretario azzerava l'importo della sovvenzione (con effetto retroattivo) in quanto era divenuto chiaro che la Commissione si atteneva integralmente alla condizione relativa alla data limite. Il Sottosegretario chiedeva inoltre il rimborso del rimanente importo di NLG 69 788.

9. Con decisione 26 maggio 2003, il Sottosegretario dichiarava infondato il reclamo proposto dalla ROM-projecten contro entrambe le decisioni (le decisioni 11 luglio 2002 e 27 febbraio 2003).

10. Nel successivo ricorso giurisdizionale, il Rechtbank Roermond dichiarava fondato il ricorso e annullava la decisione 26 maggio 2003. Al Sottosegretario veniva ordinato di adottare una nuova decisione.

11. Tale decisione veniva adottata il 16 agosto 2004. Essa confermava la decisione precedente che azzerava l'importo della sovvenzione, in ragione del fatto che la ROM-projecten non aveva soddisfatto la condizione relativa alla data limite.

12. La ROM-projecten impugnava la decisione 16 agosto 2004. Il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunale amministrativo per il commercio e l'industria) dei Paesi Bassi sollevava la questione se il Sottosegretario potesse opporre alla ROM-projecten il fatto che essa non aveva soddisfatto la condizione relativa alla data limite stabilita dall'art. 6 della decisione C (95) 1753. In tale contesto, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali.

B — *Questioni sottoposte alla Corte*

«1) Se l'art. 6 della decisione della Commissione 16 ottobre 1995, C(95) 1753, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) per un programma operativo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria PMI a favore delle zone interessate dagli obiettivi nn. 1 e 2 nei Paesi Bassi sia una disposizione incondizionata e sufficientemente precisa da poter essere direttamente applicata nell'ordinamento giuridico nazionale.

2) Per l'ipotesi in cui la prima questione sia risolta in senso affermativo:

Se l'art. 249 CE debba essere interpretato nel senso che l'art. 6 della decisione menzionata impone direttamente ad un singolo, in quanto beneficiario finale, di adottare, al più tardi entro il 31 dicembre 1999, i provvedimenti giuridicamente vincolanti e di impegnare specificamente i mezzi finanziari necessari.

3) Per l'ipotesi in cui la seconda questione sia risolta in senso affermativo:

Se l'art. 38, n. 1, premessa e lett. h), del regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, considerato alla luce dei principi di diritto comunitario, lasci agli Stati membri un margine discrezionale per rinunciare ad esigere il rimborso per violazione di una disposizione, quando il beneficiario della sovvenzione non era a conoscenza della detta disposizione e la mancata conoscenza della stessa non può essergli imputata».

C — *Procedimento dinanzi alla Corte*

13. Osservazioni scritte sono state presentate dalla ROM-projecten e dalla Commissione. All'udienza del 1° febbraio 2007 hanno presentato osservazioni orali i Paesi Bassi e la Commissione.

IV — Analisi

14. Le prime due questioni vertono in sostanza sulla questione se una disposizione contenuta in una decisione della Commissione indirizzata a uno Stato membro, nell'ipotesi che sia incondizionata e sufficientemente chiara (prima questione), sia direttamente applicabile al beneficiario finale (seconda questione); in altre parole, se uno Stato membro possa far valere tale disposizione nei confronti del beneficiario, il cosiddetto «effetto diretto inverso». La terza questione verte sostanzialmente sul rapporto tra l'obbligo di recuperare gli aiuti illegittimamente concessi e il principio della certezza del diritto.

15. Le questioni sono state sollevate in un contesto nel quale l'importo della sovvenzione concessa è stato azzerato retroattivamente e ne è stato ordinato il rimborso. Il motivo di tale provvedimento risiede nel fatto che il beneficiario non ha soddisfatto la condizione relativa alla data limite, stabilita dall'art. 6 della decisione C(95) 1753.

16. Come si ricava dall'ordinanza di rinvio, nel caso di specie è pacifico che la condizione relativa alla data limite, quale prevista dalla decisione C(95) 1753, non era indicata nella decisione nazionale che concedeva la sovvenzione né tra le condizioni, gli obblighi e le disposizioni attinenti alla sovvenzione ad essa correlati. Neanche il modulo di richiesta e i relativi documenti contenevano alcun riferimento a tale condizione.

17. Inoltre, la decisione C(95) 1753 non è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

18. Il giudice del rinvio conclude quindi che il beneficiario interessato non era a conoscenza della disposizione e, secondo lo stesso giudice, tale mancata conoscenza non può essergli imputata.

19. Tenuto conto del contesto in cui sono state sollevate le questioni, ritengo preferibile iniziare con la terza questione. A mio avviso, inoltre, sarà sufficiente esaminare solo tale questione, in una formulazione leggermente modificata.

20. Rilevo inoltre che, ai fini della terza questione, è fondamentale il riferimento all'art. 38, n. 1, lett. h), del regolamento n. 1260/1999 [3], dato che la Commissione, nelle sue osservazioni scritte, ritiene che il cosiddetto regolamento sul coordinamento costituisca il contesto normativo pertinente [4]. A tale proposito, visto l'art. 52, n. 1 del regolamento n. 1260/1999, concordo con la Commissione. Tuttavia, ciò è sostanzialmente irrilevante nel contesto della questione posta, dato che, a prescindere dalla disposizione applicata, lo Stato membro è comunque tenuto ad adottare provvedimenti in caso di irregolarità.

21. Come ha spiegato il giudice del rinvio, secondo il diritto olandese, il principio della certezza del diritto comporta che una condizione della sovvenzione siffatta, che rappresenta un onere, non possa essere opposta al beneficiario della concessione di una sovvenzione qualora non gli sia stata previamente resa nota.

22. La condizione della conoscibilità è prevista anche dal testo unico di diritto amministrativo olandese (Algemene wet bestuursrecht). Come ha precisato il giudice del rinvio, l'art. 4:37, in combinato disposto con l'art. 4:38, nn. 2 e 3, del medesimo testo unico, prevede che un obbligo collegato a una sovvenzione debba essere contenuto in una disposizione legislativa oppure nella decisione con cui è stata concessa la sovvenzione.

23. Secondo lo stesso testo unico, una sovvenzione può essere concessa anche in base a un programma stabilito dalla Commissione. In tal caso, non è necessario un fondamento normativo a sé stante. Tuttavia, la condizione relativa alla data limite non è prevista per la categoria di progetti in cui rientra quello della ROM-projecten.

24. Pertanto, secondo il solo diritto olandese, la condizione relativa alla data limite non è opponibile al beneficiario.

25. La questione è quindi se sussista un obbligo di diritto comunitario di garantire il rispetto di tale condizione, o, in altre parole, se il principio della certezza del diritto osti al recupero dell'aiuto finanziario controverso.

3 — Regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1), che ha abrogato i regolamenti nn. 2052/88 e 4253/88 con effetto dal 1° gennaio 2000 (v. art. 54).

4 — 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 dal regolamento del Consiglio 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 20), in particolare art. 23, n. 1, del medesimo. Si è fatto riferimento anche all'art. 5 del 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), come modificato dal regolamento (CE) n. 2035/2005 (GU 2005, L 328, pag. 8).

26. Non è la prima volta che la Corte ha dovuto esaminare questioni relative al recupero di importi indebitamente concessi in forza del diritto comunitario.

27. In primo luogo, secondo costante giurisprudenza, le controversie relative alla restituzione degli importi indebitamente concessi in forza del diritto comunitario vanno risolte, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia, dai giudici nazionali a norma del loro diritto interno, fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario secondo cui le formalità stabilite dal diritto nazionale non devono risolversi nel rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la restituzione degli aiuti non dovuti e che l'applicazione delle norme interne deve avvenire in modo non discriminatorio rispetto alle procedure intese alla definizione di controversie nazionali dello stesso tipo [5].

28. In secondo luogo, il principio della certezza del diritto fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Al riguardo si può fare riferimento alla sentenza Huber [6]. In quella causa, che riguardava un programma di aiuti nazionale cofinanziato dalla Comunità nel contesto della politica agricola comune, la Corte ha dichiarato che il diritto comunitario non osta all'applicazione del principio della certezza del diritto al fine di impedire il recupero di importi indebitamente versati, dato che tale principio fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario.

29. In terzo luogo, secondo il diritto comunitario, il principio della certezza del diritto, che è un principio fondamentale, richiede che le normative consentano agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che esse impongono loro [7].

30. Come si è detto, l'applicazione della normativa nazionale non deve rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il recupero degli aiuti non dovuti. Inoltre, tale normativa dev'essere applicata in modo non discriminatorio rispetto alle procedure intese alla definizione di controversie nazionali dello stesso tipo. Quest'ultima condizione implica che occorre prendere in considerazione anche l'interesse della Comunità [8].

31. A mio parere, la conclusione cui è pervenuto il giudice del rinvio, vale a dire che il principio della certezza del diritto ai sensi del diritto olandese osta a che il Sottosegretario faccia valere la condizione relativa alla data limite nei confronti della

5 — Sentenza 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633, punto 19).

6 — Sentenza 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber (Racc. pag. I-7699, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

7 — V., ad esempio, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-5655, punto 35).

8 — V. sentenza Deutsche Milchkontor, citata alla nota 5, punto 32.

ROM-projecten, in quanto tale condizione non è stata resa nota al beneficiario né si poteva ragionevolmente ritenere che quest'ultimo avesse avuto conoscenza in altro modo del contenuto della decisione C(95) 1753, non pregiudica né il principio dell'effettività né quello dell'equivalenza.

32. Poiché il beneficiario non era a conoscenza della disposizione controversa e tale mancata conoscenza non può essergli imputata, il diritto comunitario non osta all'applicazione del principio della certezza del diritto.

33. Rilevo infine che, nel caso in cui l'irregolarità sia imputabile a uno Stato membro, quest'ultimo può essere considerato finanziariamente responsabile per gli importi non recuperati.

V — Conclusione

34. Per questi motivi, ritengo che la Corte dovrebbe risolvere come segue le questioni poste dal College van Beroep voor het bedrijfsleven:

«Il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro applichi il principio della certezza del diritto per rinunciare ad esigere il rimborso di un aiuto per violazione di una disposizione, quando il beneficiario della sovvenzione non era a conoscenza della detta disposizione e la mancata conoscenza della stessa non può essergli imputata».