Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

14 aprile 2021 *

«Fondo di coesione e FESR – Articolo 139, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013 – Applicazione nel tempo di un tasso maggiorato di cofinanziamento adottato dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, ma prima dell'accettazione dei conti – Legittimo affidamento – Obbligo di motivazione – Principio di buona amministrazione»

Nella causa T-543/19,

Romania, rappresentata da E. Gane, A. Rotăreanu e M. Chicu, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da A. Armenia, S. Pardo Quintillán e L. Mantl, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda basata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento parziale della decisione C(2019) 4027 final della Commissione, del 23 maggio 2019, nella parte in cui riguarda l'accettazione dei conti e il calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo contabile 2017/2018 e per il programma operativo CCI 2014RO16M1OP001 «Grande infrastruttura», mediante l'applicazione di un tasso di cofinanziamento per il primo e il secondo asse prioritario di tale programma operativo del 75%, e non dell'85%.

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da M. van der Woude, presidente, A. Kornezov (relatore), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk e G. Hesse, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 settembre 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il rumeno.

Sentenza

Fatti

1 Con la decisione di esecuzione C(2015) 4823 final del 9 luglio 2015 (in prosieguo: la «decisione di esecuzione del 2015»), adottata sulla base dell'articolo 29, paragrafo 4, e dell'articolo 96, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320), come modificato, la Commissione europea ha approvato taluni elementi del programma operativo CCI 2014RO16M1OP001 «Grande infrastruttura» ai fini del sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione sulla base dell'obiettivo riguardante gli investimenti per la crescita e l'occupazione in Romania per il periodo dal 1º gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 (in prosieguo: il «programma operativo»).

2 Il programma operativo consisteva in otto assi prioritari, il primo dei quali riguardava il miglioramento della mobilità mediante lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (RTE-T) e della metropolitana, ed era associato al Fondo di coesione; il secondo riguardava lo sviluppo di un sistema di trasporto multimodale, di qualità, sostenibile ed efficiente ed era associato al FESR. L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della decisione di esecuzione del 2015, in combinato disposto con gli allegati I e II di tale medesima decisione, fissava l'importo massimo del sostegno da parte del Fondo di coesione e del FESR durante il periodo coperto dal programma operativo. L'articolo 4, paragrafo 3, di detta decisione, in combinato disposto con l'allegato II a quest'ultima, fissava il tasso di cofinanziamento per i due assi prioritari summenzionati al 75% e precisava che tale tasso si sarebbe applicato alle spese pubbliche ammissibili.

3 Il 6 luglio 2018 le autorità rumene hanno trasmesso alla Commissione la domanda finale di pagamento intermedio relativa al programma operativo per il periodo contabile 2017/2018, conformemente all'articolo 135, paragrafo 2, del regolamento n. 1303/2013.

4 Il 9 ottobre 2018 le autorità rumene hanno presentato una richiesta di modifica del programma operativo, corredata di un programma operativo riveduto.

5 Con la decisione di esecuzione C(2018) 8890 final, del 12 dicembre 2018 (in prosieguo: la «decisione di esecuzione del 2018»), adottata sulla base dell'articolo 96, paragrafo 10, del regolamento n. 1303/2013, la Commissione ha modificato diversi elementi della decisione di esecuzione del 2015. In particolare, essa ha modificato l'allegato II a quest'ultima decisione, aumentando all'85% il tasso di cofinanziamento per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo.

6 Nel corso di una riunione tenutasi il 15 gennaio 2019 tra le autorità rumene e la Commissione, le autorità rumene hanno chiesto l'applicazione, per il periodo contabile 2017/2018, del tasso di cofinanziamento dell'85% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, come fissato nella decisione di esecuzione del 2018, anziché del tasso di cofinanziamento del 75% fissato nella decisione di esecuzione del 2015. In risposta a tale richiesta, la Commissione ha indicato che gli orientamenti contenuti nel documento intitolato «Linee guida per gli Stati membri sulla preparazione, sull'esame e sull'accettazione dei conti», nella versione stabilita dalla Commissione il 3 dicembre 2018 (in prosieguo: le «linee guida Egesif»), ostavano all'applicazione del tasso di cofinanziamento dell'85% fissato nella decisione di esecuzione del 2018 per detto esercizio.

7 Il 15 febbraio 2019 le autorità rumene hanno trasmesso alla Commissione i conti del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018, conformemente all'articolo 138, lettera a), del regolamento n. 1303/2013. Il 1º marzo 2019, a seguito di una richiesta della Commissione diretta a ottenere informazioni supplementari, le autorità rumene hanno trasmesso alla Commissione una versione riveduta di detti conti.

8 Con missive dell'8 marzo e del 13 maggio 2019 le autorità rumene hanno reiterato presso la Commissione la loro richiesta riguardante l'applicazione del tasso di cofinanziamento dell'85% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018.

9 Con missiva del 17 maggio 2019 la Commissione ha confermato alle autorità rumene che il tasso di cofinanziamento dell'85% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo non era applicabile per il periodo contabile 2017/2018. In particolare, essa ha spiegato che, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, e conformemente alle linee guida Egesif, qualsiasi modifica di un tasso di cofinanziamento si applica solo ai periodi contabili in corso e futuri, in forza del principio di annualità contabile.

10 Con la decisione C(2019) 4027 final, del 23 maggio 2019, notificata alla Romania il 24 maggio 2019, la Commissione, da un lato, ha accettato i conti del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018, conformemente all'articolo 139, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1303/2013 e, dall'altro, sulla base dei conti accettati, ha calcolato l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR per detto periodo, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, del medesimo regolamento (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Dall'allegato a tale decisione emerge che, nel calcolare detto importo, la Commissione ha applicato il tasso di cofinanziamento del 75% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, come stabilito nella decisione di esecuzione del 2015.

Procedimento e conclusioni delle parti

11 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 luglio 2019 la Romania ha proposto il presente ricorso.

12 Il 18 ottobre 2019 la Commissione ha depositato controricorso presso la cancelleria del Tribunale.

13 La replica è stata depositata presso la cancelleria del Tribunale il 6 dicembre 2019. La controreplica è stata depositata presso quest'ultimo il 21 gennaio 2020.

14 Il 13 maggio 2020 il presidente del Tribunale ha attribuito la presente causa a un nuovo giudice relatore, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

15 Con lettera della cancelleria del 10 giugno 2020 il Tribunale, a titolo di misure di organizzazione del procedimento, di cui all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha rivolto quesiti scritte alle parti, le quali vi hanno risposto entro i termini impartiti.

16 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 18 settembre 2020.

17 La Romania chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– annullare parzialmente la decisione impugnata, nella parte in cui la Commissione ha applicato un tasso di cofinanziamento del 75%, e non dell'85%, per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo;

– condannare la Commissione alle spese.

18 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la Romania alle spese.

In diritto

19 A sostegno del ricorso, la Romania deduce due motivi vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 120, paragrafo 3, e dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 nonché sul principio di tutela del legittimo affidamento e, il secondo, su una violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e sul principio di buona amministrazione.

Sul primo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 120, paragrafo 3, e dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 nonché del principio di tutela del legittimo affidamento

20 Il primo motivo si articola in due parti, la prima vertente su una violazione dell'articolo 120, paragrafo 3, e dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 e, la seconda, vertente su una violazione del principio del legittimo affidamento.

Sulla prima parte, vertente sulla violazione dell'articolo 120, paragrafo 3, e dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013

21 La Romania sostiene, essenzialmente, che l'applicazione, nella decisione impugnata, del tasso di cofinanziamento del 75% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, come fissato nella decisione di esecuzione del 2015, invece del tasso di cofinanziamento dell'85% fissato nella decisione di esecuzione del 2018, è contraria agli articoli 120, paragrafo 3, e 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013. Secondo tale Stato membro, il tasso di cofinanziamento applicabile per il calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR per un determinato periodo contabile, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013, è quello in vigore al momento dell'accettazione, da parte della Commissione, dei conti relativi a tale periodo contabile, e non quello in vigore alla data della presentazione, da parte dello Stato membro interessato, della domanda finale di pagamento intermedio corrispondente a detto periodo contabile, quale considerato dalla Commissione nella decisione impugnata. Di conseguenza, nel caso di specie, poiché i conti del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018 sono stati accettati il 23 maggio 2019, si sarebbe dovuto applicare, al primo e al secondo asse prioritario del programma operativo, il tasso di cofinanziamento dell'85%, dato che tale tasso era stato introdotto il 12 dicembre 2018 dalla decisione di esecuzione del 2018.

22 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.

23 In via preliminare, si deve rilevare che il tasso di cofinanziamento inizialmente fissato da una decisione della Commissione che approva un programma operativo può essere modificato successivamente, conformemente all'articolo 30, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 96, paragrafo 10, del regolamento n. 1303/2013. Nel caso di specie, in applicazione di tali disposizioni, il tasso di cofinanziamento per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo è stato aumentato dal 75% all'85% dalla decisione di esecuzione del 2018.

24 Occorre constatare, inoltre, che il regolamento n. 1303/2013 non contiene alcuna disposizione specifica che disciplini l'applicazione nel tempo di una modifica del tasso di cofinanziamento.

25 In particolare, l'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, sulla base del quale è stata adottata la decisione impugnata, si limita a prevedere che il tasso di cofinanziamento per ciascuna priorità è applicato agli importi iscritti nei conti di cui all'articolo 137, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento, senza precisare quale sia il tasso di cofinanziamento applicabile in caso di modifica di detto tasso dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, ma prima dell'accettazione dei conti corrispondenti a un periodo contabile determinato.

26 Parimenti, la decisione di esecuzione del 2018 non specifica se la modifica del tasso di cofinanziamento per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo fosse applicabile per il periodo contabile 2017/2018 o se fosse applicabile solo per il periodo contabile in corso alla data di adozione di detta decisione e per i periodi contabili successivi.

27 A tal riguardo, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 2, punto 29, del regolamento n. 1303/2013, un «periodo contabile» è definito, in particolare ai fini della parte IV di tale regolamento, come il periodo che va dal 1º luglio di un anno al 30 giugno dell'anno successivo. Nel caso di specie, il periodo contabile andava dal 1º luglio 2017 al 30 giugno 2018 ed era quindi già terminato alla data di adozione della decisione di esecuzione del 2018.

28 In tali circostanze, per determinare quale sia il tasso di cofinanziamento applicabile, ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, in caso di modifica di detto tasso intervenuta dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, ma prima dell'accettazione dei conti, si deve tener conto del tenore letterale di tale disposizione, del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

29 Per quanto attiene, in primo luogo, al testo dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 esso è così formulato:

«Sulla base dei conti accettati, la Commissione calcola l'importo imputabile [al FESR, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione] e al [Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)] per il periodo contabile e gli adeguamenti conseguenti in relazione ai pagamenti allo Stato membro. La Commissione tiene conto di quanto segue:

a) gli importi contabilizzati di cui all'articolo 137, paragrafo 1, lettera a), ai quali deve applicarsi il tasso di cofinanziamento per ciascuna priorità;

b) l'ammontare totale dei pagamenti effettuati dalla Commissione durante il periodo contabile costituiti da:
   i) l'importo dei pagamenti intermedi effettuati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, e dell'articolo 24; e
   ii) l'importo del prefinanziamento annuale versato ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 2».

30 Come rilevato al precedente punto 25, l'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 non contiene alcuna precisazione per quanto riguarda l'applicazione nel tempo di una modifica del tasso di cofinanziamento intervenuta dopo la domanda finale di pagamento intermedio relativa a un periodo contabile, ma prima dell'accettazione dei conti di tale periodo. Tuttavia, dalla formulazione di tale disposizione emerge che la Commissione calcola l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR «per il periodo contabile» in questione. Inoltre, gli elementi di cui la Commissione deve tener conto nell'ambito di detto calcolo, che menzionano la prima parte della lettera a) nonché la lettera b) di detta disposizione, sono altresì collegati al periodo contabile al quale si riferiscono i conti che sono stati oggetto di accettazione.

31 Infatti, da un lato, ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013, la Commissione tiene conto degli «importi contabilizzati di cui all'articolo 137, paragrafo 1, lettera a)» di tale regolamento. Orbene, quest'ultima disposizione definisce detti importi come, segnatamente, «l'importo totale di spese ammissibili registrato dall'autorità di certificazione nei propri sistemi contabili, che è stato inserito in domande di pagamento [intermedio] presentate alla Commissione a norma dell'articolo 131 e dell'articolo 135, paragrafo 2, entro il 31 luglio successivo alla fine del periodo contabile».

32 D'altro lato, ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera b), del regolamento n. 1303/2013, la Commissione tiene conto dell'«ammontare totale dei pagamenti effettuati da [quest'ultima] durante il periodo contabile» ivi compreso, segnatamente, l'«importo dei pagamenti intermedi effettuati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, e dell'articolo 24 [di tale regolamento]».

33 La formulazione dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 indica pertanto che gli elementi che devono essere presi in considerazione per il calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR si riferiscono al periodo contabile in questione.

34 Per quanto attiene, in secondo luogo, al contesto in cui si inserisce l'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, occorre innanzitutto rilevare che una delle principali modifiche introdotte da detto regolamento consiste nella creazione di un nuovo sistema di gestione concorrente dei fondi strutturali e di investimento europei basato sul principio di annualità contabile. Tale principio si traduce nell'esistenza di un ciclo annuale per la dichiarazione e il controllo delle spese che ha come unico periodo di riferimento il periodo contabile. Invece, nella vigenza del precedente regolamento, ossia il 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), applicabile per il periodo di programmazione 2007-2013, il periodo di riferimento era il periodo pluriennale di sette anni.

35 Si deve poi rilevare che, conformemente al principio di annualità contabile, le procedure previste dal regolamento n. 1303/2013 riguardanti tanto la gestione finanziaria delle spese sostenute dal Fondo di coesione e dal FESR (v. parte II, titolo IX, capo I, e parte IV, titolo II, capo I di detto regolamento) quanto la preparazione, l'esame e l'accettazione dei conti (v. parte II, titolo IX, capo II, e parte IV, titolo II, capo II di detto regolamento) si articolano attorno alla nozione di periodo contabile.

36 Così, inoltre, per quanto riguarda la procedura relativa alla gestione finanziaria delle spese sostenute dal Fondo di coesione e dal FESR, l'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013 prevede che l'autorità di certificazione dello Stato membro interessato possa trasmettere domande di pagamenti intermedi, a norma dell'articolo 131, paragrafo 1, di tale regolamento, concernente gli importi contabilizzati nel sistema contabile di tale autorità «nel periodo contabile» in questione. Conformemente all'articolo 135, paragrafo 2, di detto regolamento, tale autorità di certificazione può trasmettere la domanda finale di pagamento intermedio «entro il 31 luglio successivo alla chiusura del precedente periodo contabile» e, in ogni caso, «prima della prima domanda di pagamento intermedio per il successivo periodo contabile».

37 Occorre rilevare, a tal riguardo, che la domanda finale di pagamento intermedio presentata dallo Stato membro interessato alla Commissione per un periodo contabile determinato avviene dopo la fine di detto periodo contabile e costituisce la base per la preparazione dei conti e per il calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013. Infatti, la domanda finale di pagamento intermedio costituisce la base per la determinazione tanto delle spese ammissibili di cui tiene conto la Commissione ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), di detto regolamento, quanto dell'ammontare totale dei pagamenti intermedi di cui tiene conto la Commissione ai sensi della lettera b) di detto paragrafo 6.

38 Infatti, da un lato, l'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013 rinvia all'articolo 137, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, che, a sua volta, rinvia agli articoli 131 e 135, paragrafo 2, dello stesso. Come precisato dalla Commissione, dall'articolo 131, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013 discende che la domanda finale di pagamento intermedio cristallizza l'importo totale cumulativo delle spese ammissibili che sono state contabilizzate nel sistema contabile dell'autorità di certificazione nel periodo contabile in questione e che sono state presentate per il pagamento nell'ambito di tale periodo. Tale domanda chiude la dichiarazione delle spese ammissibili corrispondente al periodo contabile in questione dal momento che, a seguito della trasmissione di quest'ultima, lo Stato membro interessato non può più presentare spese ammissibili per il pagamento a titolo di tale periodo contabile. L'articolo 135, paragrafo 2, di detto regolamento stabilisce, dal canto suo, il termine di trasmissione della domanda finale di pagamento intermedio, ossia entro il 31 luglio successivo alla chiusura del precedente periodo contabile.

39 Il combinato disposto dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013, con l'articolo 137, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 135, paragrafo 2, di detto regolamento, che rinviano successivamente gli uni agli altri, indica infatti che le spese ammissibili di cui tiene conto la Commissione nell'ambito del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR sono quelle contabilizzate nel sistema contabile dell'autorità di certificazione nel periodo contabile in questione e che sono state presentate nella domanda finale di pagamento intermedio. Orbene, le spese ammissibili e il tasso di cofinanziamento, che si applica a dette spese, sono due elementi intrinsecamente connessi sulla base dei quali viene calcolato l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR. Pertanto, poiché la totalità delle spese ammissibili relative a un dato periodo contabile è stabilita al momento della domanda finale di pagamento intermedio relativa a tale periodo, appare coerente con l'impianto sistematico del regolamento n. 1303/2013 che la determinazione del tasso di cofinanziamento applicabile a dette spese segua la stessa logica, di modo che tale tasso sia quello che era in vigore al più tardi al momento della presentazione della domanda finale di pagamento intermedio.

40 Dall'altro lato, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, lettera b), del regolamento n. 1303/2013, nel calcolare l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR, la Commissione tiene conto altresì dell'ammontare totale dei pagamenti da essa effettuati «durante il periodo contabile», costituito in particolare dall'importo totale dei pagamenti intermedi da essa effettuati ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, di detto regolamento. Ai sensi di quest'ultima disposizione, la Commissione rimborsa a titolo di pagamento intermedio il 90% dell'importo risultante dall'applicazione del tasso di cofinanziamento, previsto per ciascuna priorità nella decisione che adotta il programma operativo, alle spese ammissibili per la priorità che figurano nella domanda di pagamento.

41 Quest'ultima disposizione conferma quindi il nesso intrinseco che unisce le spese ammissibili contenute nelle domande di pagamento intermedio e il tasso di cofinanziamento ad esse applicabile. In particolare, è pacifico che ciascuna di tali domande di pagamento tiene conto del totale cumulativo delle spese ammissibili contabilizzate nel sistema contabile dell'autorità di certificazione fino a tale domanda e che il pagamento intermedio da effettuare per la domanda di cui trattasi corrisponde alla differenza tra, da un lato, l'importo totale delle spese ammissibili contabilizzate nel sistema contabile fino a tale domanda, al quale si applica il tasso di cofinanziamento in vigore in quel momento, e, dall'altro, i pagamenti intermedi già effettuati. Ciò implica, circostanza che la Romania non contesta, che un'eventuale modifica del tasso di cofinanziamento sopraggiunta fino alla data di trasmissione della domanda finale di pagamento intermedio relativa a un periodo contabile sia presa in considerazione per tale periodo e si applichi all'insieme delle spese ammissibili sostenute durante quest'ultimo. Pertanto, la domanda finale di pagamento intermedio consolida sia l'importo totale cumulativo delle spese ammissibili per il periodo contabile di cui trattasi sia il tasso di cofinanziamento applicabile all'insieme di tali spese.

42 Per quanto attiene, infine, alla procedura riguardante la preparazione, l'esame e l'accettazione dei conti, il considerando 118 del regolamento n. 1303/2013 precisa che, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, i conti dei programmi operativi sono verificati e accettati «ogni anno».

43 A tal fine, in un primo tempo, conformemente all'articolo 138 del regolamento n. 1303/2013, in combinato disposto con l'articolo 63, paragrafi 5 e 7, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1), lo Stato membro interessato deve presentare alla Commissione i conti di un programma operativo per un dato periodo contabile entro il 15 febbraio dell'anno successivo.

44 I conti presentati dallo Stato membro interessato devono contenere le informazioni elencate all'articolo 137, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013, che si articolano in riferimento al periodo contabile in questione. Infatti, secondo tale disposizione, i suddetti conti, presentati alla Commissione per ciascun programma operativo, «coprono il periodo contabile» e indicano, a livello di ciascuna priorità e, se del caso, per ogni fondo e categoria di regioni, segnatamente, l'importo totale delle spese ammissibili registrate dall'autorità di certificazione nei propri sistemi contabili, che è stato inserito in domande di pagamento presentate alla Commissione a norma dell'articolo 131 e dell'articolo 135, paragrafo 2, di detto regolamento, «entro il 31 luglio successivo alla fine del periodo contabile».

45 Inoltre, i conti devono essere trasmessi alla Commissione unitamente a un elenco di documenti supplementari elencati all'articolo 138 del regolamento n. 1303/2013 e relativi, anch'essi, al periodo contabile precedente.

46 In un secondo tempo, ai sensi dell'articolo 139, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1303/2013, in combinato disposto con l'articolo 84 di tale regolamento, la Commissione deve esaminare i documenti trasmessi dallo Stato membro interessato e accettare i conti da esso presentati qualora essa possa concludere nel senso della loro completezza, accuratezza e veridicità «entro il 31 maggio dell'anno successivo alla chiusura del periodo contabile».

47 Sulla base dei conti così accettati, la Commissione calcola l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR «per il periodo contabile» in questione e gli adeguamenti conseguenti in relazione ai pagamenti allo Stato membro, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013.

48 Da quanto precede discende che l'impianto sistematico del regolamento n. 1303/2013 e, di conseguenza, il contesto normativo in cui si inserisce l'articolo 139, paragrafo 6, di quest'ultimo, si basa sul principio dell'annualità contabile sia per quanto riguarda la gestione finanziaria delle spese sostenute dal Fondo di coesione e dal FESR sia per quanto riguarda la preparazione, l'esame e l'accettazione dei conti e che la domanda finale di pagamento intermedio relativa a un periodo contabile riveste un'importanza particolare a tal riguardo, nei limiti in cui cristallizza l'importo totale cumulativo delle spese ammissibili relative a tale periodo contabile, al quale deve essere applicato il tasso di cofinanziamento in vigore in quel momento.

49 Per quanto attiene, in terzo luogo, agli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1303/2013, dal suo considerando 10 emerge che tale regolamento mira, in particolare, ai sensi dell'articolo 317 TFUE e nell'ambito della gestione concorrente, a specificare le condizioni in base alle quali la Commissione esercita le proprie competenze per l'esecuzione del bilancio dell'Unione europea e a precisare le competenze in materia di cooperazione con gli Stati membri. Tali condizioni devono consentire alla Commissione di assicurarsi che gli Stati membri utilizzino i fondi strutturali e di investimento europei legittimamente, regolarmente e conformemente al principio di sana gestione finanziaria di cui al regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012,

che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1); detto regolamento n. 966/2012 è stato poi abrogato e sostituito dal regolamento 2018/1046.

50 Orbene, il principio di sana gestione finanziaria richiede segnatamente che i fondi strutturali e d'investimento europei siano utilizzati dagli Stati membri conformemente ai principi e ai requisiti giuridici sottesi alla normativa settoriale dell'Unione. Nel caso di specie, come rilevato al precedente punto 48, uno dei principi guida che costituiscono l'impianto sistematico stesso del regolamento n. 1303/2013 è quello dell'annualità contabile. Infatti, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che la sana gestione finanziaria dei fondi strutturali e d'investimento europei sarebbe meglio garantita sulla base dell'obbligo, per gli Stati membri e per la Commissione, rispettivamente, di presentare e accettare i conti dei programmi operativi su base annuale. Orbene, far applicare alle spese sostenute durante un periodo contabile e contabilizzate nel sistema contabile un tasso di cofinanziamento adottato a seguito della domanda finale di pagamento intermedio, che non era quindi in vigore né durante il periodo contabile di cui trattasi né alla data della domanda finale di pagamento intermedio, equivarrebbe in sostanza a violare il principio di annualità contabile.

51 Di conseguenza, da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica del regolamento n. 1303/2013 discende che il tasso di cofinanziamento applicabile per il calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR per un periodo contabile determinato, conformemente all'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013, è quello in vigore alla data della presentazione, da parte dello Stato membro interessato, della domanda finale di pagamento intermedio corrispondente al periodo contabile in questione.

52 Tale conclusione non è inficiata dagli argomenti presentati dalla Romania a sostegno della tesi secondo cui il tasso di cofinanziamento applicabile ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013 sarebbe quello in vigore al momento dell'accettazione dei conti.

53 In primo luogo, la Romania non può trarre argomenti dal fatto che, ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR è calcolato «[s]ulla base dei conti accettati».

54 Infatti, in mancanza di precisazioni, nell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, circa il tasso di cofinanziamento applicabile quando quest'ultimo è modificato dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, ma prima dell'accettazione dei conti corrispondenti a un periodo contabile determinato, il fatto che l'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR sia calcolato solo dopo l'accettazione dei conti non significa che il tasso applicabile debba essere quello in vigore al momento di tale accettazione.

55 In secondo luogo, l'argomento della Romania secondo cui la data della presentazione della domanda finale di pagamento intermedio costituisce un momento di riferimento «casuale» non può che essere respinta, per i motivi illustrati ai precedenti punti da 37 a 40.

56 Occorre tuttavia aggiungere che la Romania indica correttamente che sussiste una differenza di un mese, al massimo, tra la data di fine di un periodo contabile (il 30 giugno di un anno) e quella di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio (entro il 31 luglio dello stesso anno). Tale differenza non significa, tuttavia, che la presa in considerazione della data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio ai fini della determinazione del tasso di cofinanziamento applicabile sarebbe incompatibile con il principio di annualità contabile. Infatti, detta differenza, limitata a un mese al massimo, si spiega con vincoli di ordine amministrativo e tecnico, poiché le autorità di certificazione hanno indubbiamente bisogno di un certo lasso di tempo dopo la fine di un periodo contabile per raccogliere e verificare gli ultimi dati a esso relativi e per preparare detta

domanda. A tale scopo, il legislatore dell'Unione ha ritenuto necessario concedere alle suddette autorità un mese supplementare per presentare la domanda finale di pagamento intermedio, dopo la fine del periodo contabile.

57 In terzo luogo, la Romania sostiene che le disposizioni del regolamento n. 1303/2013 relative alla domanda finale di pagamento intermedio, da un lato, e l'articolo 139 di tale regolamento, dall'altro, sono collocati in capi distinti di detto regolamento e perseguono obiettivi distinti, in quanto le prime rientrano in una fase procedurale intermedia di natura provvisoria e il secondo rientra in una fase procedurale finale corredata da garanzie procedurali. Pertanto, le procedure relative a un dato periodo contabile rimarrebbero aperte fino al momento dell'approvazione dei conti e del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR.

58 A tal riguardo, occorre rilevare, come giustamente sottolinea la Romania, che la procedura di preparazione, esame e accettazione dei conti per un determinato periodo contabile riveste un'importanza fondamentale ai fini del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR. Infatti, tale procedura consente alla Commissione di verificare la completezza, l'accuratezza e la veridicità dei conti presentati dallo Stato membro interessato. È altresì all'esito dell'accettazione dei conti che la Commissione effettua la liquidazione del prefinanziamento annuale in questione e il versamento di eventuali importi aggiuntivi, conformemente all'articolo 139, paragrafo 7, del regolamento n. 1303/2013.

59 Tuttavia, per quanto importante essa sia, la fase procedurale di cui trattasi mira soltanto alla realizzazione di una verifica ex post delle spese che sono state incluse dallo Stato membro interessato nelle sue domande di pagamento intermedio relative a un periodo contabile. Infatti, in questa fase della procedura, la Commissione e lo Stato membro interessato non possono, di norma, aggiungere ai conti che devono essere oggetto di un'accettazione elementi che sono sopraggiunti dopo la chiusura dell'esercizio contabile in questione. Si tratta quindi di una fase procedurale di verifica dei dati relativi al periodo coperto dall'esercizio contabile in questione e inclusi nella domanda finale di pagamento intermedio. Detta fase riveste, di conseguenza, natura formale e non può, pertanto, in linea di principio, portare alla contabilizzazione di spese sostenute al di fuori dell'esercizio contabile in questione.

60 È peraltro per tale motivo che, come rilevato al precedente punto 39, l'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013, in combinato disposto con gli articoli 137, paragrafo 1, lettera a), e 135, paragrafo 2, di detto regolamento, i quali rinviano successivamente gli uni agli altri, indica che le spese ammissibili di cui tiene conto la Commissione nell'ambito del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR sono quelle che sono state contabilizzate nel sistema contabile dell'autorità di certificazione nel periodo contabile in questione e che sono state presentate nella domanda finale di pagamento intermedio. Il tasso di cofinanziamento che si applica a dette spese dovrebbe quindi seguire la stessa logica, in assenza di qualsiasi altra precisazione al riguardo da parte del legislatore dell'Unione.

61 Tale conclusione è, inoltre, conforme al principio di irretroattività degli atti giuridici. A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le norme sostanziali sono abitualmente interpretate nel senso che non riguardano situazioni consolidatesi anteriormente alla loro entrata in vigore salvo che emerga chiaramente dalla loro formulazione, dalla loro ratio o dal loro impianto sistematico che si deve ad esse attribuire tale effetto (v. sentenza del 7 novembre 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

62 Pertanto, una nuova norma giuridica si applica a decorrere dall'entrata in vigore dell'atto che la istituisce e, sebbene non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente consolidatesi anteriormente a tale entrata in vigore, essa si applica immediatamente agli effetti futuri delle situazioni giuridiche sorte nella vigenza della vecchia legge, nonché alle situazioni giuridiche nuove, a meno che, fatto salvo il principio di irretroattività degli atti giuridici, la nuova norma sia accompagnata da

disposizioni particolari che determinano specificamente le sue condizioni di applicazione nel tempo (v. sentenza del 7 novembre 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

63 Nel caso di specie, come rilevato ai precedenti punti da 24 a 26, né la decisione di esecuzione del 2018 né il regolamento n. 1303/2013 contengono disposizioni particolari che determinino le condizioni di applicazione nel tempo di una modifica del tasso di cofinanziamento come quella introdotta dalla decisione di esecuzione del 2018.

64 Di conseguenza, dalla giurisprudenza citata al precedente punto 62 emerge che la norma che fissa un nuovo tasso di cofinanziamento, che costituisce una norma sostanziale, dal momento che determina l'importo a carico del Fondo di coesione e del FESR, si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la istituisce, ossia dalla data di adozione della decisione di esecuzione del 2018, il 12 dicembre 2018, con la precisazione che non si applica alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente consolidatesi prima di tale data.

65 Orbene, in quel momento, la situazione giuridica della Romania per quanto riguarda le spese sostenute durante il periodo contabile 2017/2018 si era già definitivamente consolidata, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 62. Infatti, poiché il suddetto esercizio si è chiuso il 30 giugno 2018 e la domanda finale di pagamento intermedio è stata trasmessa il 6 luglio 2018, tutte le spese ammissibili per tale periodo contabile erano state definitivamente contabilizzate e presentate per il pagamento. Approvare la tesi della Romania significherebbe quindi applicare retroattivamente alle spese già sostenute, contabilizzate e presentate per il pagamento un tasso di cofinanziamento adottato successivamente e applicabile, di conseguenza, al periodo contabile successivo.

66 In quarto luogo, neppure l'argomento che la Romania trae dall'articolo 137, paragrafo 2, del regolamento n. 1303/2013 può essere accolto. Secondo tale disposizione, una spesa inclusa in una domanda di pagamento intermedio corrispondente a un periodo contabile può essere esclusa da uno Stato membro dai conti di tale periodo contabile se è in corso una valutazione della sua legittimità e regolarità. In una situazione del genere, conformemente a detta disposizione, parte o la totalità delle spese in seguito ritenute legittime e regolari possono essere incluse in una domanda di pagamento intermedio relativa a un successivo periodo contabile.

67 La possibilità di escludere dai conti una spesa che era stata inclusa in una domanda di pagamento intermedio in quanto la sua legittimità e la sua regolarità sono oggetto di una valutazione in corso è coerente con lo scopo stesso della procedura relativa alla preparazione, all'esame e all'accettazione dei conti, la quale, come rilevato al precedente punto58, mira proprio a verificare la completezza, l'accuratezza e la veridicità delle spese che sono state incluse dallo Stato membro interessato nelle sue domande di pagamento intermedio. La possibilità, eccezionale, per l'autorità di certificazione, di includere una siffatta spesa in una domanda di pagamento intermedio relativa a un periodo contabile successivo consente allo Stato membro di ottenere il rimborso relativo a tale spesa una volta che sia stato stabilito che quest'ultima era legittima e regolare.

68 Orbene, tale possibilità non è idonea a rimettere in discussione la conclusione secondo cui la domanda finale di pagamento intermedio corrispondente a un periodo contabile cristallizza l'importo totale cumulativo delle spese ammissibili che sono state contabilizzate nel sistema contabile dell'autorità di certificazione nel periodo contabile in questione e che sono state presentate per il pagamento nell'ambito di tale periodo, al quale fa riferimento l'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013. Infatti, anche se, conformemente all'articolo 137, paragrafo 2, di tale regolamento, in caso di dubbio sulla sua legittimità e la sua regolarità, una spesa inclusa in una domanda di pagamento intermedio per un determinato periodo contabile è, inizialmente, esclusa dai conti di tale periodo contabile e, in seguito, inclusa in una domanda di pagamento intermedio relativa a un

periodo contabile successivo, la domanda finale di pagamento intermedio corrispondente a tale periodo contabile successivo continua a esprimere l'importo totale cumulativo delle spese ammissibili che sono state presentate per il pagamento nel corso di tale periodo contabile.

69 Per gli stessi motivi, neppure il fatto che, conformemente all'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013, l'autorità di certificazione possa, ove lo ritenga necessario, includere una spesa registrata nel suo sistema contabile durante un determinato periodo contabile non già in una domanda di pagamento intermedio corrispondente a tale periodo contabile, bensì in una domanda di pagamento intermedio corrispondente a un periodo contabile successivo, è idoneo a rimettere in discussione la conclusione secondo cui il momento di riferimento per la determinazione del tasso di cofinanziamento applicabile ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013 è la data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio.

70 In quinto luogo, la Romania sottolinea correttamente che le linee guida Egesif, il cui punto 8.1 stabilisce che «[s]ulla base dei conti accettati, gli importi imputabili ai fondi (…) saranno calcolati impiegando il tasso di cofinanziamento in vigore alla data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio», sono prive di forza vincolante. Tuttavia, tale argomento è inconferente. Infatti, la conclusione secondo cui il tasso di cofinanziamento applicabile ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1303/2013 è quello in vigore alla data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio discende da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica di detto regolamento, e non dagli orientamenti forniti dalla Commissione nell'ambito delle linee guida Egesif, che non vincolano effettivamente né il giudice dell'Unione né gli Stati membri.

71 In sesto luogo, nei limiti in cui la Romania deduce anche una violazione dell'articolo 120, paragrafo 3, del regolamento n. 1303/2013, si deve constatare che tale disposizione si limita a stabilire i massimali dei tassi di cofinanziamento dei programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione». Orbene, è pacifico che il tasso di cofinanziamento applicato nel caso in questione non supera i massimali previsti da tale disposizione.

72 Ne consegue che la prima parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

73 La Romania sostiene, essenzialmente, che le disposizioni chiare della decisione di esecuzione del 2018 che fissano all'85% il tasso di cofinanziamento per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo senza distinzione tra i periodi contabili, da un lato, e l'assenza di disposizioni specifiche nel regolamento n. 1303/2013 a sostegno della posizione della Commissione, dall'altro, hanno fatto sorgere, in capo alla Romania, aspettative legittime per quanto riguarda l'applicazione del tasso di cofinanziamento dell'85% per detti assi prioritari del programma operativo nell'ambito del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR per il periodo contabile 2017/2018. Di conseguenza, l'applicazione, nella decisione impugnata, del tasso di cofinanziamento del 75%, fissato nella decisione di esecuzione del 2015, per tale periodo contabile sarebbe contraria al principio del legittimo affidamento.

74 La Commissione contesta gli argomenti della Romania.

75 Secondo una costante giurisprudenza, il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento presuppone il soddisfacimento di tre condizioni. In primo luogo, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili. In secondo luogo, tali rassicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte rassicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili (v. sentenza del 19 dicembre 2019, Probelte/Commissione, T-67/18, EU:T:2019:873, punto 109 e giurisprudenza ivi citata).

76 Nel caso di specie, si deve rilevare che la Commissione non ha fornito alla Romania rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti sul fatto che il tasso di cofinanziamento dell'85% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, fissato nella decisione di esecuzione del 2018, sarebbe stato applicato nell'ambito del calcolo dell'importo imputabile al Fondo di coesione e al FESR per il periodo contabile 2017/2018.

77 Infatti, in primo luogo, nessun elemento della decisione di esecuzione del 2018 indica che il tasso di cofinanziamento dell'85% sarebbe stato applicato per il periodo contabile 2017/2018. Come rilevato al precedente punto 26, detta decisione non contiene alcuna indicazione in merito all'applicazione nel tempo di tale tasso di cofinanziamento. Tale circostanza non può costituire una rassicurazione precisa, incondizionata e concordante da parte della Commissione del fatto che il suddetto tasso sarebbe applicabile per tale periodo.

78 In secondo luogo, la Romania non può invocare alcun legittimo affidamento circa il fatto di vedere applicato il tasso di cofinanziamento dell'85% per il periodo contabile 2017/2018, nella misura in cui il punto 8.1 delle linee guida Egesif indica chiaramente che gli importi imputabili al Fondo di coesione e al FESR saranno calcolati impiegando il tasso di cofinanziamento in vigore alla data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio. Occorre rilevare che la prima versione di dette linee guida, il cui punto 8.1 conteneva già tale precisazione sul tasso di cofinanziamento applicabile, era stata redatta e portata a conoscenza degli Stati membri sin dal 2016, e quindi prima dell'adozione della decisione impugnata. Se è vero che, come sottolineato al precedente punto 70, dette linee guida non vincolano né il giudice dell'Unione, né gli Stati membri, esse indicano tuttavia la posizione della Commissione, di modo che possono essere prese in considerazione per determinare se lo Stato membro interessato abbia potuto nutrire un legittimo affidamento quanto all'approccio che si sarebbe potuto aspettare da parte della Commissione.

79 In terzo luogo, con missiva del 17 maggio 2019 (v. precedente punto 9), la Commissione ha espressamente rifiutato di applicare per il periodo contabile 2017/2018 il tasso di cofinanziamento dell'85% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, rinviando al punto 8.1 delle linee guida Egesif.

80 In quarto luogo, la Romania richiama la sentenza del 20 ottobre 2016, Repubblica ceca/Commissione (T-141/15, non pubblicata, EU:T:2016:621, punto 97), in cui il Tribunale ha indicato che la mancata reazione da parte della Commissione entro un termine determinato non equivaleva a una decisione della Commissione e non era idonea a costituire una rassicurazione «precisa» ai sensi della giurisprudenza. Secondo la Romania, in forza di un'interpretazione a contrario di tale sentenza, si dovrebbe concludere nel senso che, quando un'istituzione dell'Unione esprime una posizione in un atto che produce effetti giuridici, quale la decisione di esecuzione del 2018, gli Stati membri possono avvalersi del principio del legittimo affidamento. Tuttavia, si deve ricordare che, come osservato al precedente punto 77, la decisione di esecuzione del 2018 non ha indicato che il tasso di cofinanziamento dell'85% sarebbe applicato per il periodo contabile 2017/2018.

81 Ne consegue che anche la seconda parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

82 Di conseguenza, il primo motivo deve essere respinto nella sua interezza.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e del principio di buona amministrazione

83 Il secondo motivo si articola in due parti: la prima vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE e, la seconda, su una violazione del principio di buona amministrazione.

Sulla prima parte, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE

84 La Romania sostiene, essenzialmente, che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata, poiché non menziona né la base giuridica né le ragioni per cui la Commissione ha applicato, per il periodo contabile 2017/2018, il tasso di cofinanziamento del 75% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, come fissato nella decisione di esecuzione del 2015, invece del tasso di cofinanziamento dell'85% stabilito nella decisione di esecuzione del 2018.

85 La Commissione contesta gli argomenti della Romania.

86 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'articolo 296, secondo comma, TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata e al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Non è richiesto che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE deve essere valutata alla luce non soltanto del tenore letterale dell'atto stesso, ma anche del suo contesto nonché dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Ciò vale a maggior ragione nel caso in cui gli Stati membri siano stati strettamente coinvolti nell'iter di elaborazione dell'atto controverso e conoscano dunque le ragioni che sono alla base di tale atto [v. sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punti 40 e 41 e giurisprudenza ivi citata].

87 Nel caso di specie, se è vero che, come sostiene la Romania, la decisione impugnata non menziona né la base giuridica né i motivi per cui la Commissione ha applicato, per il periodo contabile 2017/2018, il tasso di cofinanziamento del 75% per il primo e il secondo asse prioritario del programma operativo, fissato nella decisione di esecuzione del 2015, invece del tasso di cofinanziamento dell'85% fissato nella decisione di esecuzione del 2018, resta il fatto che tale Stato membro, essendo stato strettamente coinvolto nel processo di elaborazione della decisione impugnata, era a conoscenza dei motivi che ne erano alla base.

88 Infatti, dai documenti del fascicolo emerge che, alla riunione del 15 gennaio 2019 (v. precedente punto 6) e nella missiva del 17 maggio 2019 (v. precedente punto 9), la Commissione ha spiegato la sua intenzione di rifiutare l'applicazione di detto tasso dell'85% facendo riferimento segnatamente al punto 8.1 delle linee guida Egesif, il quale rammenta che il tasso di cofinanziamento è applicato alle spese di un dato periodo contabile e precisa che il tasso di cofinanziamento applicabile è quello in vigore alla data di presentazione della domanda finale di pagamento intermedio.

89 Infatti, da un lato, la Romania spiega che, alla riunione del 15 gennaio 2019, la Commissione ha indicato che gli orientamenti delle linee guida Egesif ostavano all'applicazione del nuovo tasso di cofinanziamento risultante dalla decisione di esecuzione del 2018.

90 Dall'altro lato, nella sua missiva del 17 maggio 2019, la Commissione ha spiegato che, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020 e in conformità agli orientamenti delle linee guida Egesif, qualsiasi modifica di un tasso di cofinanziamento si applica solo ai periodi contabili in corso e futuri. La Commissione ha precisato che, durante il periodo di programmazione 2007-2013, le domande di pagamento erano cumulative e includevano le spese sostenute dall'inizio di tale periodo di programmazione, motivo per cui una modifica del tasso di cofinanziamento poteva applicarsi a tutte le spese dichiarate nel corso di detto periodo di programmazione. Orbene, secondo la Commissione, ciò non era più possibile nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020 poiché, in forza del regolamento n. 1303/2013, le domande di pagamento sono cumulative solo durante un determinato periodo contabile e una prassi diversa sarebbe contraria al principio di annualità contabile.

91 L'argomento della Romania secondo cui il mero rinvio alle linee guida Egesif nel corso della procedura amministrativa non può costituire una motivazione sufficiente, in quanto la motivazione deve essere fornita nella decisione impugnata, non può essere accolto. Infatti, il riferimento a dette linee guida è un elemento che fa parte del contesto in cui la decisione impugnata è stata adottata, il quale deve essere preso in considerazione al fine di valutare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dell'articolo 296 TFUE, come emerge dalla giurisprudenza citata al precedente punto 86. Infatti, dal momento che sono state portate a conoscenza degli interessati, le linee guida interne adottate dalla Commissione agevolano la comprensione della decisione impugnata e formano, indirettamente, una parte della sua motivazione.

92 La Romania sostiene inoltre che la giurisprudenza risultante in particolare dalla sentenza del 14 aprile 2005, Portogallo/Commissione, (C-335/03, EU:C:2005:231, punto 84), secondo la quale la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato membro che ne è destinatario sia stato strettamente associato al processo di elaborazione di tale decisione e conoscesse il ragionamento della Commissione, non è applicabile al caso di specie, a motivo, in particolare, della reazione «tardiva» ed «evasiva» della Commissione durante la procedura amministrativa.

93 Orbene, a prescindere dal comportamento della Commissione, resta il fatto che, grazie alla loro partecipazione al procedimento che ha portato all'adozione della decisione impugnata, le autorità rumene conoscevano il motivo per cui la Commissione aveva applicato il tasso di cofinanziamento del 75% al primo e al secondo asse prioritario del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018. Infatti, nella loro missiva dell'8 marzo 2019, dette autorità hanno contestato il rifiuto della Commissione di applicare il nuovo tasso di cofinanziamento indicando che tale rifiuto si basava erroneamente sugli orientamenti delle linee guida Egesif. Inoltre, la Romania ha ribadito tale censura nel ricorso sostenendo che la Commissione aveva commesso un errore nell'applicare il tasso di cofinanziamento del 75% vigente al momento della domanda finale di pagamento intermedio. Infine, come rilevato dalla Commissione, tutti gli argomenti presentati dalla Romania a sostegno del presente ricorso, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 139, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, dimostrano che essa era stata in grado di conoscere ed esaminare i motivi su cui si basa la decisione impugnata.

94 Alla luce di quanto precede, si deve respingere la prima parte del secondo motivo in quanto infondata.

Sulla seconda parte, vertente su una violazione del principio di buona amministrazione

95 La Romania sostiene, essenzialmente, che, adottando una posizione «evasiva» durante la procedura amministrativa che ha portato all'adozione della decisione impugnata, la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione.

96 La Commissione contesta gli argomenti della Romania.

97 Il principio di buona amministrazione è sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi del quale ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Tale diritto include, in particolare, il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio.

98 Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di essere ascoltato non comprende il diritto a un contraddittorio tra l'autore degli atti impugnati e il loro destinatario, ma garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (v., sentenza del 3 luglio 2018, Transtec/Commissione, T-616/15, EU:T:2018:399, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

99 Nel caso di specie, in primo luogo, si deve rilevare che l'argomento della Romania secondo cui, prima dell'adozione della decisione impugnata, non avrebbe avuto la possibilità di conoscere il punto di vista della Commissione e di prendere posizione a tal riguardo, è carente in fatto. Da un lato, il punto di vista della Commissione per quanto riguarda il tasso di cofinanziamento applicabile era noto alla Romania al più tardi dalla riunione del 15 gennaio 2019, come constatato ai precedenti punti da 87 a 90. Di conseguenza, la circostanza che la missiva della Commissione del 17 maggio 2019 (v. precedente punto 9) sia giunta alla Romania sei giorni prima dell'adozione della decisione impugnata è priva di incidenza. Dall'altro lato, come rilevato dalla Commissione, la Romania ha avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista a tal riguardo nel corso della procedura amministrativa, in occasione della suddetta riunione del 15 gennaio 2019 (v. precedente punto 6).

100 In secondo luogo, la Romania non ha dimostrato il suo argomento secondo cui la Commissione avrebbe adottato un comportamento discriminatorio approvando i conti del programma operativo per il periodo contabile 2017/2018 entro il termine regolamentare, mentre per altri programmi, la Commissione avrebbe «rinviato l'accettazione dei conti». Infatti, la Romania non ha dimostrato che, nell'ambito di tali «altri programmi» la Commissione avrebbe applicato un tasso di cofinanziamento modificato dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, ma prima dell'approvazione dei conti corrispondenti a un determinato periodo contabile.

101 Ne consegue che anche la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

102 Di conseguenza, si deve respingere in quanto infondato il secondo motivo e, pertanto, il ricorso nella sua interezza.

Sulle spese

103 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

104 La ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Romania è condannata alle spese.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 aprile 2021.

Firme