Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 14 gennaio 2016 [1]

Cause riunite C-260/14 e C-261/14

Județul Neamț (C-260/14),
Județul Bacău (C-261/14)
contro
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Curtea de Apel Bacău (Corte di appello di Bacău, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale — Tutela degli interessi finanziari dell'Unione — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) — Regolamento (CE) n. 1083/2006 — Attribuzione di un appalto, da parte del beneficiario dei fondi in qualità di amministrazione aggiudicatrice, avente ad oggetto la realizzazione dell'azione sovvenzionata — Nozione di "irregolarità" — Portata del criterio relativo alla "violazione del diritto dell'Unione" — Criteri di selezione previsti nel procedimento di gara d'appalto contrari alla normativa nazionale — Natura delle rettifiche finanziarie adottate dagli Stati membri — Misure o sanzioni amministrative»

1. Si pone la questione se la violazione, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che beneficia di una sovvenzione dei Fondi strutturali, delle norme nazionali relative all'assegnazione degli appalti pubblici, in sede di aggiudicazione di un appalto avente ad oggetto la realizzazione dell'azione sovvenzionata, sia tale da costituire un'«irregolarità» ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 [2] oppure del regolamento (CE) n. 1083/2006 [3].

2. Eventualmente, si pone l'ulteriore questione se le rettifiche finanziarie cui procedono gli Stati membri al fine di revocare il vantaggio indebitamente ottenuto costituiscano misure o sanzioni amministrative ai sensi di tali regolamenti.

3. Sono queste, in sostanza, le questioni sottoposte dalla Curtea de Apel Bacău (corte d'appello di Bacău) nelle presenti cause.

4. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie fra, rispettivamente, il Județul Neamț (distretto di Neamț) (causa C-260/14) e il Județul Bacău (distretto di Bacău) (causa C-261/14), beneficiari di una sovvenzione accordata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), da un lato, e, dall'altro, il Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica), che è l'autorità incaricata di amministrare e controllare a livello regionale l'utilizzo di tale sovvenzione.Quest'ultimo ha infatti ritenuto che il distretto di Neamț e il distretto di Bacău avessero violato le norme nazionali in materia di commesse pubbliche in

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Regolamento del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

3 — Regolamento 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 L 210, pag. 25).

occasione dell'assegnazione degli appalti pubblici relativi alla realizzazione delle operazioni sovvenzionate e ha deciso, di conseguenza, di revocare e recuperare il 5% dei contributi finanziari accordati. Il distretto di Neamț e il distretto di Bacău hanno quindi contestato la legittimità di tali rettifiche finanziarie, ricordando che, ai sensi dei regolamenti nn. 2988/95 e 1083/2006, un'«irregolarità» implica, segnatamente, la violazione di una disposizione del diritto dell'Unione.

5. Nei procedimenti principali il giudice del rinvio si chiede se, tenuto conto del dettato dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e di quello dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, la violazione da parte del beneficiario di una sovvenzione dei Fondi strutturali che agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice delle sole norme nazionali sia idonea a configurare un'irregolarità che comporta l'adozione di rettifiche finanziarie.

6. Nelle presenti conclusioni illustrerò le ragioni per le quali l'irregolarità di un'operazione cofinanziata dai Fondi strutturali non può limitarsi, a mio avviso, alla violazione del diritto dell'Unione, stricto sensu.

7. Tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire l'efficacia dei programmi operativi [4] attraverso un'utilizzazione legittima e regolare dei Fondi strutturali sono obiettivi che possono essere conseguiti in modo effettivo solo se le sovvenzioni concesse riguardano atti e spese la cui legittimità non possa essere contestata, né alla luce del diritto dell'Unione né alla luce del diritto nazionale.

8. Proporrò pertanto alla Corte di dichiarare che la violazione, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che beneficia di una sovvenzione versata dai Fondi strutturali, delle norme nazionali relative all'assegnazione degli appalti pubblici, in sede di aggiudicazione dell'appalto inteso alla realizzazione dell'azione sovvenzionata, è idonea a costituire un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, nella misura in cui tale atto abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea mediante l'imputazione di spese indebite.

9. Indicherò, a tal riguardo, che una siffatta interpretazione non fa che anticipare le modifiche introdotte nel quadro della nuova normativa sui Fondi strutturali.

10. Per quanto attiene alla natura delle rettifiche finanziarie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare in forza dell'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, richiamerò la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale l'obbligo di restituire un vantaggio indebitamente percepito tramite una prassi irregolare non costituisce una sanzione.

I – **Diritto dell'Unione**

A – *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione*

11. I considerando dal secondo al quinto del regolamento n. 2988/95 così recitano:

«considerando che oltre la metà delle spese della Comunità è versata ai destinatari tramite gli Stati membri;

4 — Un «programma operativo» è, ai sensi dell'articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1083/2006, «il documento presentato da uno Stato membro e adottato dalla Commissione che fissa una strategia di sviluppo con una serie coerente di priorità da realizzare con il contributo di un Fondo o, nel caso dell'obiettivo "Convergenza", con il contributo del Fondo di coesione e del FESR».

considerando che le modalità [della] gestione [finanziaria] decentrata e [dei] sistemi di controllo sono regolate da disposizioni dettagliate diverse a seconda delle politiche comunitarie in questione; che occorre tuttavia combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità;

considerando che l'efficacia di tale lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie;

considerando che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

12. Al titolo I, intitolato «Principi generali», l'articolo 1 di tale regolamento dispone quanto segue:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario.

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».

13. L'articolo 2 di detto regolamento specifica le norme applicabili all'adozione di misure e sanzioni amministrative. Esso precisa quanto segue:

«1. I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

2. Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

3. Le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

(...)».

14. Al titolo II, intitolato «Misure e sanzioni amministrative», l'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 precisa le regole applicabili alle misure amministrative nei seguenti termini:

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

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

— mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

3. Gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso.

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

15. L'articolo 5 di tale regolamento, il quale prevede, da parte sua, le regole applicabili alle sanzioni amministrative, così recita:

«1. Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

a) il pagamento di una sanzione amministrativa;

b) il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percette o eluse aumentato, se del caso, di interessi (...)

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria (...)

(...)».

B – *Le norme applicabili alle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali*

16. Il FESR costituisce uno dei Fondi strutturali istituiti dalla Commissione europea al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione in conformità dell'obiettivo di cui all'articolo 174 TFUE. Tale fondo contribuisce essenzialmente a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali createsi, in particolare, nelle regioni con ritardi di sviluppo, in quelle in fase di riconversione economica e con difficoltà strutturali, cofinanziando, segnatamente, investimenti nazionali realizzati nelle imprese e infrastrutture legate alla ricerca e all'innovazione, all'ambiente, all'energia e ai trasporti, nonché ai servizi sanitari e scolastici.

17. Al pari del suo predecessore – il regolamento (CE) n. 1260/1999 [5] – il regolamento n. 1083/2006 stabilisce l'insieme delle norme e delle procedure applicabili all'intervento del FESR, del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione.

18. Poiché i Fondi strutturali sono caratterizzati da una gestione concorrente, gli Stati membri e la Commissione sono responsabili della gestione e del controllo dei finanziamenti. Cionondimeno, è in primo luogo agli Stati membri che incombe attuare e controllare le operazioni condotte nell'ambito dei programmi operativi, nonché perseguire e rettificare le irregolarità.

19. All'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, il legislatore dell'Unione definisce la nozione di «irregolarità» come «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 [dell'Unione europea] mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

20. Agli articoli 60 e 61 di tale regolamento, il legislatore dell'Unione fissa i principi applicabili ai sistemi di gestione e di controllo nazionali.

5 — Regolamento del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1).

21. Esso precisa poi, all'articolo 98 di detto regolamento, le regole applicabili alle rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri. Il suo paragrafo 2, primo comma, dispone quanto segue:

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

22. Le modalità di applicazione del regolamento n. 1083/2006 vengono fissate nel regolamento (CE) n. 1828/2006 [6].

23. Il regolamento n. 1083/2006 è stato abrogato, con effetto a partire dal 1º gennaio 2014, dal regolamento (UE) n. 1303/2013 [7], che esaminerò brevemente prima di concludere la mia analisi.

II – **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

24. Il 12 luglio 2007 la Commissione ha approvato, per il periodo 2007-2013, il programma operativo regionale per la Romania nel quadro del FESR. Il bilancio totale di tale programma è pari all'incirca a EUR 4,38 miliardi e l'aiuto comunitario ammonta a EUR 3,7 miliardi [8].

25. Si evince dai documenti del fascicolo nazionale [9] che il tasso di cofinanziamento del FESR nel programma operativo regionale corrisponde all'84% (EUR 3 726 021 762). Nelle presenti cause, il finanziamento in questione deve contribuire alla realizzazione dell'asse prioritario n. 3 di tale programma (EUR 657 530 000), il quale è diretto, segnatamente, a migliorare le infrastrutture sanitarie e scolastiche al fine di rafforzare l'accesso della popolazione ai servizi essenziali.

26. Il distretto di Neamț (causa C-260/14) e il distretto di Bacău (causa C-261/14) hanno concluso con il ministero dello Sviluppo regionale e del Turismo (Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului), in qualità di autorità di gestione del programma operativo regionale, un contratto di finanziamento per la realizzazione di due operazioni.

27. Nell'ambito della causa C-260/14, il contratto di finanziamento ha ad oggetto il ripristino, l'ampliamento e la modernizzazione di un centro scolastico. Il distretto di Neamț, beneficiario dei fondi, operante in qualità di amministrazione aggiudicatrice, ha organizzato una gara d'appalto finalizzata all'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di revisione contabile per un valore pari a circa EUR 20 264,18, a seguito della quale è stato concluso un contratto di prestazione di servizi di revisione contabile per un valore di EUR 19 410,12.

6 — Regolamento della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 371, pag. 1, e rettifica GU 2007, L 45, pag. 3), come modificato dal regolamento (CE) n. 846/2009 della Commissione, del 1º settembre 2009 (GU L 250, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1828/2006»).

7 — Regolamento 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 n. 1083/2006 (GU L 347, pag. 320).

8 — Informazioni relative a detto programma figurano nel fascicolo nazionale e sono disponibili sul sito Internet della Commissione (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId= 389) e, in rumeno, all'indirizzo Internet http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — V., segnatamente, documento del consiglio distrettuale di Neamț, intitolato «Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: "Reabilitarea, extinderea şi modernizarea Centrului Şcolar pentru Educație Incluzivă Roman"», maggio 2011, punto 1.1. Tale documento figura nel fascicolo nazionale. V., parimenti, per quanto attiene all'attuazione dell'asse prioritario n. 3 del programma operativo regionale 2007-2013, sezione I.4 della guida del richiedente, disponibile, in rumeno, all'indirizzo Internet http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html sub «settore principale di intervento 3.1».

28. Dagli elementi forniti alla Corte risulta che, nell'ambito di tale gara, il distretto di Neamț ha imposto requisiti relativi alla capacità professionale degli offerenti, giudicati illegittimi alla luce del diritto nazionale dal ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica.

29. Infatti, l'assegnazione dell'appalto in questione era subordinata, da un lato, alla presentazione, da parte dell'offerente, di un contratto concluso negli ultimi tre anni avente il medesimo oggetto del contratto che costituisce l'oggetto della procedura di aggiudicazione in questione e, dall'altro, alla disponibilità di un manager dei sistemi di gestione della qualità nel settore dell'edilizia.

30. Il ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica ha giudicato il primo requisito contrario al principio della libera concorrenza, reputando che ogni operatore economico dovesse essere autorizzato, nel settore specifico del contratto, a partecipare alla procedura di aggiudicazione, senza che l'amministrazione aggiudicatrice, operante in veste di autorità beneficiaria del finanziamento in questione, utilizzasse la fonte di finanziamento come un criterio di ammissibilità. Quanto al secondo requisito, questi ha ritenuto che, in considerazione della natura dell'appalto pubblico, esso non fosse rilevante. In siffatte circostanze il ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica ha disposto una rettifica finanziaria pari al 5% dell'importo del contratto in questione.

31. Nell'ambito della causa C-261/14, il contratto di finanziamento ha ad oggetto il ripristino di una strada provinciale. Il distretto di Bacău ha organizzato una gara di appalto aperta ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori per un valore pari a EUR 2 820 515, a seguito del quale, il 17 settembre 2009, è stato concluso un contratto di esecuzione di lavori.

32. Emerge dagli elementi forniti alla Corte che, nell'ambito di tale procedura, il distretto di Bacău ha fatto ricorso a specifiche tecniche inadeguate, giudicate anch'esse contrarie alla normativa nazionale. In siffatte circostanze il ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica ha parimenti disposto una rettifica finanziaria pari al 5% dell'importo del contratto in questione.

33. Il distretto di Neamț e il distretto di Bacău hanno quindi proposto un ricorso avverso tali decisioni recanti rettifiche finanziarie. Nell'ambito di tali contenziosi, il giudice del rinvio è chiamato segnatamente a pronunciarsi sull'esistenza di un'«irregolarità», ai sensi del regolamento n. 2988/95 o del regolamento n. 1083/2006, e, eventualmente, sulla natura delle rettifiche finanziarie disposte dall'autorità di gestione.

34. La Curtea de Apel Bacău (corte d'appello di Bacău), nutrendo taluni dubbi sull'interpretazione dei regolamenti in parola, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali [10]:

«1) Se l'inosservanza, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che è beneficiaria di una sovvenzione dei Fondi strutturali, di norme relative all'aggiudicazione di un appalto pubblico con un valore stimato inferiore alla soglia prevista dall'articolo 7, lettera a), della direttiva [2004/18/CEE] [11], in sede di aggiudicazione dell'appalto avente ad oggetto la realizzazione dell'azione sovvenzionata, costituisce una "irregolarità" (in rumeno: "abatere") ai sensi dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 2988/1995, o una "irregolarità" (in rumeno: "neregularitate") ai sensi dell'articolo [2], punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

10 — Ad eccezione della prima questione, sollevata soltanto nell'ambito della causa C-260/14, il giudice del rinvio pone questioni identiche nelle due cause.

11 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114).

2) In caso di risposta in senso affermativo alla prima questione, si stabilisca se l'articolo 98, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie degli Stati membri, nel caso in cui queste siano state applicate alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali per l'inosservanza di norme in materia di appalti pubblici, siano "misure amministrative" nell'accezione dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/1995 oppure siano "sanzioni amministrative" nell'accezione dell'articolo 5, lettera c), di detto regolamento.

3) Qualora la risposta alla seconda questione fosse nel senso che le rettifiche finanziarie degli Stati membri sono sanzioni amministrative, si stabilisca se risulti applicabile il principio dell'applicazione retroattiva della sanzione meno rigorosa di cui all'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 2988/1995.

4) [Qualora si risponda alla seconda questione nel senso che le rettifiche finanziarie applicate dagli Stati membri sono sanzioni amministrative [12]], se, nella situazione in cui le rettifiche finanziarie siano state applicate alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali per l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/1995 in combinato disposto con l'articolo 98, paragrafo 2, seconda frase del regolamento n. 1083/2006, in considerazione anche dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, osti a che uno Stato membro applichi rettifiche finanziarie disciplinate tramite un atto normativo interno entrato in vigore in un momento successivo a quello in cui si sostiene che abbia avuto luogo l'asserita violazione delle norme in materia di appalti pubblici».

35. Osservazioni scritte sono state depositate dalle parti nei procedimenti principali, dai governi rumeno, ungherese e dei Paesi Bassi, nonché dalla Commissione.

III – **Analisi**

A – *Sulla prima questione, relativa alla qualificazione come «irregolarità» degli inadempimenti in questione*

36. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'inosservanza, da parte del beneficiario dei fondi operante in qualità di amministrazione aggiudicatrice, della normativa nazionale, nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico relativo alla realizzazione di un'operazione cofinanziata dai Fondi strutturali, sia idonea a costituire un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 oppure dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

37. Rammento difatti che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, «[c]ostituisce 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».

12 — Segnalo che, benché tale menzione sia assente nel testo della quarta questione sottoposta nella causa C-260/14, essa figura espressamente nel testo della stessa questione sottoposta nella causa C-261/14. Detta menzione è peraltro perfettamente coerente rispetto al merito della questione.

38. La definizione di irregolarità accolta per il regolamento n. 1083/2006 è quella ripresa dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95. I termini sono, in parte, identici, in quanto, in conformità all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, l'«irregolarità» comprende «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 [dell'Unione europea] mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

39. Per rispondere alla questione sollevata dal giudice del rinvio, occorre anzitutto stabilire quale, fra i due regolamenti citati, sia applicabile, nella misura in cui la definizione di irregolarità accolta dal legislatore dell'Unione s'integra in un insieme di norme e principi propri della materia coperta dal regolamento.

1. Sul regolamento applicabile

40. Si pone la questione se gli atti in questione debbano essere considerati nell'ottica delle norme relative alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione oppure di quelle recanti disposizioni generali sui Fondi strutturali.

41. Su tale punto la giurisprudenza della Corte è ben consolidata.

42. Gli atti in questione devono essere valutati alla luce dei termini dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, il quale, a differenza del regolamento n. 2988/95, costituisce una normativa settoriale.

43. Nella sentenza Somvao [13] la Corte si è infatti premurata di richiamare l'articolo 1, paragrafo 1, e i considerando dal terzo al quinto del regolamento n. 2988/95, per concludere che tale testo introduce una normativa generale relativa ai controlli e alle sanzioni destinate a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione rispetto a irregolarità, fissando un contesto giuridico comune a tutti i settori considerati dalle politiche comunitarie [14].

44. Il regolamento n. 2988/95 fissa in tal senso una serie di principi che devono quindi essere rispettati nell'ambito dell'elaborazione delle normative settoriali. Come risulta dall'articolo 2, paragrafo 3, nonché dal terzo, dal quinto e dall'ottavo considerando di tale regolamento, è effettivamente nell'ambito delle normative settoriali, stabilite dal legislatore dell'Unione a seconda delle politiche comunitarie in questione, che vengono fissate le modalità della gestione decentrata del bilancio, le regole e i principi applicabili ai sistemi nazionali di gestione e di controllo, le condotte che danno luogo a irregolarità, nonché le misure e le sanzioni amministrative.

45. Le autorità amministrative competenti devono dunque chiaramente fare riferimento alle disposizioni settoriali al fine di stabilire se una condotta dia luogo ad un'«irregolarità», ed è pertanto chiaramente sul fondamento di tali disposizioni che esse devono procedere, se del caso, ad un recupero dei fondi non correttamente utilizzati [15].

46. È questo l'oggetto del regolamento n. 1083/2006.

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Punti 32 e 33, nonché la giurisprudenza ivi citata.

15 — Punto 37 e la giurisprudenza ivi citata.

47. Come si evince dal suo articolo 1, quarto comma, tale regolamento stabilisce i principi applicabili all'impiego dei Fondi strutturali, fissando, segnatamente, le norme in materia di partenariato, programmazione e valutazione, specificando gli obblighi incombenti agli Stati membri per quanto attiene al controllo delle operazioni e statuendo i principi applicabili all'individuazione e alla rettifica delle irregolarità.

48. La definizione della nozione di «irregolarità», tratta dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, è stata adeguata per motivi di coerenze e chiarezza giuridica in relazione al funzionamento e ai principi propri delle politiche strutturali [16].

49. In considerazione di siffatti elementi, e in particolare della giurisprudenza costante della Corte, è proprio alla luce dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, il quale, a differenza del regolamento n. 2988/95, costituisce un regolamento settoriale, che occorre verificare se le prassi di cui ai procedimenti principali costituiscano irregolarità.

50. Una diversa interpretazione avrebbe la conseguenza, a mio avviso, di privare il regolamento n. 1083/2006 del suo effetto utile, e nuocerebbe al corretto utilizzo dei Fondi strutturali.

51. È ora d'uopo verificare se tali prassipossano costituire «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

2. La portata della nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

52. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, un'«irregolarità» comprende qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale.

53. Con tali termini il legislatore dell'Unione definisce pertanto le circostanze nelle quali una violazione della normativa applicabile è idonea a indurre gli Stati membri o la Commissione ad effettuare le rettifiche finanziarie previste, segnatamente, agli articoli da 98 a 100 del regolamento n. 1083/2006.

54. Nelle presenti cause la questione verte sul punto se gli atti in questione, che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/18, siano cionondimeno idonei ad essere collegati ad una violazione del diritto dell'Unione.

55. È pacifico che le azioni finanziate dal bilancio dell'Unione devono essere attuate in conformità al diritto dell'Unione.

56. Il principio della compatibilità con il diritto dell'Unione di un'operazione finanziata dai Fondi strutturali è un principio fondamentale che disciplina l'ammissibilità dell'operazione ad un finanziamento europeo.

57. Tale principio è sancito dall'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006, il quale è inserito al titolo I di detto regolamento, intitolato «Obiettivi e norme generali di intervento». In conformità alla menzionata disposizione, «[l]e operazioni finanziate dai Fondi [strutturali] sono conformi alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso».

16 — V., a tal riguardo, nota a piè di pagina 1 del documento della Commissione intitolato «Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici» (COCOF 07/0037/03).

58. Detto principio figura parimenti al considerando 22 del regolamento succitato. Esso è ripreso nell'articolo 11 della convenzione tipo di attribuzione di una sovvenzione del FESR [17] e, in quanto costituisce un elemento fondamentale di una domanda di sovvenzione, in tutte le guide ai finanziamenti destinate ai promotori di progetti [18] ed in tutte le convenzioni di finanziamento concluse con i beneficiari dei fondi.

59. Nel contesto dei procedimenti principali, il principio della compatibilità di un'operazione finanziata dai Fondi strutturali con il diritto dell'Unione figura nella guida redatta dal ministero dello Sviluppo, dei Lavori pubblici e delle Abitazioni (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și locuințelor), concernente l'attuazione dell'asse prioritario n. 3 del programma operativo regionale 2007-2013, e si evince, segnatamente, dai criteri di ammissibilità al finanziamento [19].

60. Conformemente a tale principio, tutte le operazioni oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali e quindi tutte le spese ad esse collegate devono essere conformi alla normativa dell'Unione ed essere compatibili con le politiche e le azioni attuate dal legislatore dell'Unione.

61. Pertanto, qualora, nell'ambito della realizzazione di un'operazione cofinanziata dai Fondi strutturali, il beneficiario dei fondi in parola, che agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice, non rispetti le norme concernenti l'aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 2004/18 alle quali esso è vincolato, l'atto di cui trattasi è tale da costituire un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, giacché esso viola una norma del diritto dell'Unione.

62. Orbene, si pone la questione di cosa avvenga se, in circostanze come quelle che caratterizzano i procedimenti principali, il valore degli appalti sia inferiore alle soglie definite all'articolo 7 della direttiva 2004/18 [20], cosicché l'aggiudicazione di detti appalti si sottrae alle norme e ai principi fissati in tale testo.

63. Si pone la questione se le negligenze, gli inadempimenti o gli abusi asseritamente commessi dal beneficiario dei Fondi strutturali si sottraggano alla qualificazione come «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, per il motivo che tali atti non sarebbero costitutivi di una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione.

64. Ritengo di no. Siffatti inadempimenti devono poter rientrare nella nozione di «irregolarità».

65. In primo luogo, se è vero che, nei procedimenti principali, i beneficiari della sovvenzione, nella loro qualità di amministrazione aggiudicatrice, non erano tenuti a rispettare le norme stabilite dalla direttiva 2004/18, e ciò a causa del valore degli appalti, resta comunque il fatto che, come tutti gli atti dello Stato che fissano le condizioni cui è subordinata la prestazione di un'attività economica, la concessione di tali appalti deve rispettare i principi sanciti dal Trattato FUE ed è soggetta ai requisiti che ne derivano, quali precisati dalla giurisprudenza della Corte.

17 — L'articolo 11 di tale convenzione menziona le irregolarità che possono comportare una restituzione parziale o totale della sovvenzione a seguito di un controllo, e tra di esse figura la violazione degli obblighi europei.

18 — V., in particolare, guida alla presentazione di una domanda di sovvenzione del FESR disponibile sul sito Internet della regione Centre (Francia) al seguente indirizzo: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — V. secondo documento figurante alla nota a piè di pagina 9, sezione I.5, sotto i criteri di ammissibilità (Cheltuieli eligibile), pag. 8, e sezione II, pag. 13. V., parimenti, indirizzo Internet figurante alla nota a piè di pagina 8 (pag. 155 del documento).

20 — Ai sensi dell'articolo 7, lettere a) e c), di tale direttiva, essa si applica, da un lato, agli appalti pubblici di forniture e di servizi il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore a EUR 162 000 e, dall'altro, agli appalti pubblici di lavori il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore a EUR 6 242 000.

66. Il legislatore dell'Unione, al considerando 2 della direttiva 2004/18, ha difatti avuto cura di precisare che, a prescindere dall'importo degli appalti conclusi negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico, la procedura di aggiudicazione è subordinata al rispetto dei principi del trattato FUE ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

67. Come rammentato nuovamente dalla Corte nella sentenza Impresa Edilux e SICEF [21], tale obbligo si applica all'aggiudicazione di appalti pubblici che presentano un «interesse transfrontaliero certo» [22], ossia idoneo a destare l'interesse di operatori economici situati negli altri Stati membri.

68. L'esistenza di un interesse transfrontaliero certo viene determinata sulla scorta di taluni criteri obiettivi, come l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione oppure le sue caratteristiche tecniche [23].

69. Nelle presenti cause sarà dunque compito del giudice del rinvio procedere ad una valutazione circostanziata di tutti gli elementi pertinenti di cui dispone al fine di stabilire se gli appalti di cui trattasi presentavano un siffatto interesse [24].

70. A mio avviso, e alla luce di taluni elementi a mia disposizione, è poco probabile che l'appalto assegnato dal distretto di Neamț (causa C-260/14) abbia potuto destare l'interesse di imprese stabilite in altri Stati membri, e ciò considerato il valore limitato sotto il profilo economico del contratto e il luogo della sua esecuzione., La città di Piatra Neamț (Romania) è infatti situata a 433 km dalla frontiera bulgara e l'importo dell'appalto era pari a EUR 19 410.

71. Per contro, la mia posizione è più sfumata con riferimento all'appalto assegnato dal distretto di Bacău (causa C-261/14). Infatti, anche se la città di Bacău è situata a circa 370 km dalla frontiera bulgara, occorre comunque tenere presente che l'importo del contratto era pari a EUR 2 820 515. Tale importo è lungi dall'essere trascurabile. Non è pertanto escluso che imprese stabilite in Bulgaria, in particolare, abbiano potuto manifestare il loro interesse.

72. Qualora il giudice del rinvio dovesse ritenere che l'uno o l'altro degli appalti in parola fosse idoneo a destare l'interesse di imprese stabilite in altri Stati membri, gli inadempimenti in questione potrebbero allora costituire un'«irregolarità» ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, in quanto essi costituiscono una violazione dei principi del Trattato FUE. Spetterà cionondimeno al giudice del rinvio verificare che tali atti abbiano effettivamente arrecato pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite.

73. In secondo luogo, si deve tenere presente che, a prescindere dalla natura della violazione, l'illegittimità viene posta in essere nell'ambito di un'operazione che beneficia di un finanziamento europeo. Orbene, siffatto finanziamento fa necessariamente sì che l'operazione, nonché il complesso delle norme del diritto nazionale ad essa applicabile, rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Punto 21 e la giurisprudenza ivi citata. Tale giurisprudenza viene menzionata dalla Commissione sia al punto 1.3 della sua comunicazione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non – o solo parzialmente – disciplinate dalle direttive «appalti pubblici» (GU 2006, C 179, pag. 2), sia alla pag. 11 dei suoi orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, menzionate supra.

23 — Sentenze Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a. (C-159/11, EU:C:2012:817, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata), nonché Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punto 29 e la giurisprudenza ivi citata).

24 — Sentenza Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).

74. Di conseguenza, ritengo che il criterio relativo alla violazione del diritto dell'Unione debba essere interpretato estensivamente, in modo da ricomprendere le violazioni del diritto dell'Unione, stricto sensu, nonché le violazioni della normativa nazionale relativa all'applicazione del diritto dell'Unione.

75. Gli obiettivi e l'economia del regolamento n. 1083/2006 depongono peraltro a favore di una siffatta interpretazione.

76. Il FESR, poiché impegna le finanze dell'Unione, è basato, in primo luogo, sul principio della buona gestione finanziaria, il quale impone che i crediti di bilancio vengano impiegati in conformità ai principi di economia, efficienza ed efficacia.

77. Detto principio, applicabile a tutti i settori di bilancio gestiti tramite la gestione concorrente, viene sancito dall'articolo 317 TFUE [25] ed è riconosciuto da una giurisprudenza costante [26]. Esso costituisce uno dei principi di base sul quale si fonda il regolamento n. 2988/95, e la sua portata è stata definita al capo 7 del titolo II del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [27], e segnatamente al suo articolo 27.

78. In conformità al principio della buona gestione finanziaria, le norme sancite nell'ambito del regolamento n. 1083/2006 mirano a garantire che i Fondi strutturali vengano utilizzati legittimamente e regolarmente, da un lato per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e, dall'altro, per assicurare un'efficace attuazione dei programmi operativi [28].

79. Orbene, un siffatto obiettivo può essere conseguito soltanto se le sovvenzioni concesse dai Fondi strutturali concernono atti e spese la cui legittimità non possa essere contestata, né alla luce del diritto dell'Unione né alla luce del diritto nazionale. Infatti, è solo a tale condizione che può essere garantita l'efficacia dell'azione dei Fondi strutturali, evitando che questi ultimi finanzino operazioni fraudolente, che costituiscono, talvolta, atti di favoritismo o di corruzione.

80. Pertanto, nell'ambito delle gare d'appalto in questione, non si può escludere che, ricorrendo a criteri di selezione estremamente restrittivi, contrari alle norme nazionali in materie di commesse pubbliche, i beneficiari della sovvenzione, operanti in qualità di amministrazione aggiudicatrice, abbiano avuto l'intenzione di escludere taluni offerenti dall'appalto oppure, al contrario, di privilegiare uno di loro. Tali criteri hanno sicuramente impedito, se non dissuaso, taluni operatori economici dal partecipare alle gare d'appalto in questione, e, di conseguenza, hanno diminuito in maniera significativa il numero degli operatori economici in grado di realizzare gli appalti. In ipotesi del genere, particolarmente frequenti nel caso dell'aggiudicazione degli appalti pubblici [29], i criteri di selezione in questione sono idonei a procurare un vantaggio indebito ad un'impresa, contrario all'oggetto stesso del finanziamento europeo. In circostanze del genere la violazione della normativa nazionale costituisce un atto che può incidere sugli interessi finanziari dell'Unione, al pari di un atto che viola le norme del diritto dell'Unione. Orbene, al punto 45 della sentenza Baltlanta [30], la Corte si è

25 — Ai sensi dell'articolo 317, primo comma, TFUE, «[l]a Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria».

26 — V., segnatamente, sentenza Irlanda/Commissione (C-199/03, EU:C:2005:548, punto 25).

27 — GU L 248, pag. 1. Come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU L 390, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1605/2002»).

28 — V., segnatamente, considerando 61 e 66 di tale regolamento.

29 — V. rapporto redatto dalla Corte dei conti dell'Unione europea, intitolato «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», *Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea*, 2014, specialmente pag. 100, punto 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Nella causa decisa con tale sentenza, la Corte doveva interpretare la nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1260/1999, relativo al controllo finanziario che devono effettuare gli Stati membri in relazione agli interventi dei Fondi strutturali (le regole enunciate in tale disposizione figurano adesso agli articoli 60 e 61 del regolamento n. 1083/2006).

premurata di precisare che il bilancio generale dell'Unione deve essere protetto contro «qualsiasi atto od omissione che potrebbero arrecargli pregiudizio». La sola differenza risiederà forse nella gravità della violazione, nell'importanza delle conseguenti implicazioni finanziarie e nell'intensità della rettifica finanziaria da adottare.

81. In ogni caso, e in conformità al principio fraus omnia corrumpit, la violazione della normativa nazionale comporterà l'inammissibilità dell'operazione al finanziamento europeo.

82. Al fine di salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione da qualsivoglia frode e di garantire la piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione nell'ambito dell'intervento dei Fondi strutturali, le violazioni della normativa nazionale nell'ambito di un'operazione che beneficia di un cofinanziamento devono essere sanzionate in modo analogo a come è sanzionata la violazione delle norme del diritto dell'Unione e devono, di conseguenza, poter essere qualificate come «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

83. È, peraltro, alla luce di tali obiettivi che la Corte ha dichiarato, al punto 48 della sentenza Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), che la nozione di «irregolarità» riguarda l'«uso illegale dei fondi dell'Unione». Orbene, l'uso illegale dei fondi dell'Unione può risultare non solo da un'inosservanza delle norme del diritto dell'Unione, bensì anche da una violazione delle disposizioni del diritto nazionale.

84. Un'interpretazione ampia e dinamica del criterio relativo alla violazione di una disposizione del diritto dell'Unione si impone parimenti alla luce dell'economia del regolamento n. 1083/2006, e in particolare dei sistemi nazionali di gestione e di controllo che esso predispone.

85. Per garantire che i Fondi strutturali siano utilizzati in maniera efficace e regolare, gli Stati membri sono tenuti, in conformità al principio della buona gestione finanziaria [31], a predisporre efficienti sistemi di gestione e di controllo in grado di garantire che il beneficiario dei Fondi abbia ottemperato agli obblighi che gli danno diritto di percepire il contributo finanziario previsto in conformità al diritto dell'Unione e al diritto nazionale applicabile [32].

86. L'articolo 60, lettere a) e b), del regolamento n. 1083/2006, precisa difatti che l'autorità di gestione è tenuta, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, da un lato, a garantire che le operazioni siano «conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione» e, dall'altro, a controllare la «conformità (…) alle norme comunitarie e nazionali» delle spese dichiarate dai beneficiari.

87. Analogamente, l'articolo 61, lettera b), punto ii), di tale regolamento precisa che l'autorità di certificazione di un programma operativo è tenuta a certificare che «le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali».

88. Gli stessi obblighi incombono all'autorità di audit ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, di detto regolamento, in combinato con l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 1828/2006.

31 — V. sentenza Italia/Commissione (T-308/05, EU:T:2007:382, punto 109).

32 — V., a tal riguardo, sentenza Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), nella quale la Corte ha espressamente richiamato l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1260/1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali (GU L 63, pag. 21). Detto articolo 4 precisava in maniera estremamente chiara che i sistemi di gestione e di controllo afferenti all'attuazione di un programma operativo dovevano prevedere procedure che consentissero di garantire il rispetto, da parte dei serviti cofinanziati, delle disposizioni nazionali e comunitarie in vigore, in particolare di quelle applicabili in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei Fondi strutturali, nell'ambito dell'intervento interessato, nonché in materia di appalti pubblici. A seguito dell'abrogazione dei regolamenti nn. 1260/1999 e 438/2001 da parte del regolamento n. 1083/2006, tali norme figurano ora agli articoli 60 e 61 di quest'ultimo.

89. Gli Stati membri sono pertanto tenuti a revocare in tutto o in parte il finanziamento europeo qualora accertino inadempimenti nell'applicazione della normativa dell'Unione o della normativa nazionale, dal momento che la compatibilità dell'operazione con le disposizioni comunitarie e nazionali costituisce un presupposto di ammissibilità dell'operazione al finanziamento.

90. Le rettifiche finanziarie che essi sono tenuti ad adottare in conformità all'articolo 98 del regolamento n. 1083/2006 sono intese, peraltro, a «ripristinare una situazione nella quale la totalità delle spese oggetto di una domanda di cofinanziamento da parte dei Fondi strutturali sono legittime e regolari, in conformità alle norme e alle normative applicabili a livello nazionale e a livello dell'Unione» [33].

91. Come è dato constatare, i controlli incombenti agli Stati membri mirano dunque a garantire la legittimità e la regolarità di tutte le operazioni [34] alla luce non solo del diritto dell'Unione, bensì anche del diritto nazionale, e ciò sotto tutti i loro aspetti, siano essi amministrativi, finanziari, tecnici o fisici [35].

92. In tale contesto, limitare la portata della nozione di «irregolarità» alle sole violazioni del «diritto dell'Unione», stricto sensu, mi sembrerebbe contraddittorio e rischierebbe, d'altra parte, di privare di effetto utile i procedimenti di controllo fissati nell'ambito del regolamento n. 1083/2006.

93. Inoltre, una siffatta interpretazione mi sembra artificiosa. Il complesso degli elementi appena presi in esame tende infatti a dimostrare che il cofinanziamento rientra in un'operazione unica e indivisibile, la cui legittimità può essere contemplata soltanto come un tutto, ossia nell'ottica delle norme del diritto dell'Unione «e» della normativa nazionale applicabile. Se l'operazione è stata realizzata o se la spesa è stata effettuata in violazione delle norme del diritto nazionale, essa non può più essere ammessa ad un finanziamento del FESR. Il rispetto delle norme comunitarie e delle norme nazionali persegue il medesimo obiettivo. Non avrebbe pertanto alcun senso distinguere l'inadempimento a seconda che esso ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che esso riguardi il diritto nazionale.

94. Tali elementi relativi all'economia stessa del regolamento n. 1083/2006 suffragano l'interpretazione ampia del criterio attinente alla violazione del diritto dell'Unione, intesa come violazione non solo del diritto dell'Unione, ma anche delle disposizioni del diritto nazionale rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

95. Del resto, una siffatta interpretazione non fa che anticipare le modifiche introdotte dal legislatore dell'Unione nel regolamento n. 1303/2013, e in particolare nell'ambito della definizione della nozione di «irregolarità».

96. Tale regolamento abroga, lo ricordo, con effetto a partire dal 1° gennaio 2014, il regolamento n. 1083/2006.

33 — V. considerando 3 della decisione della Commissione, del 19 ottobre 2011, che stabilisce orientamenti sui principi, i criteri e le percentuali indicative da applicare alle rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione ai sensi degli articoli 99 e 100 del regolamento n. 1083/2006 [C(2011) 7321 definitivo]. V., parimenti, pag. 2 degli orientamenti relativi ai principi, ai criteri e alle percentuali indicative che i servizi della Commissione devono applicare per determinare le rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999 [C(2001) 476].

34 — V. considerando 66 del regolamento n. 1083/2006. V., parimenti, articoli 28 bis, paragrafo 2, lettera d), e 53 ter, paragrafo 2, del regolamento n. 1605/2002 [articolo 59, paragrafo 2, del 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 n. 1605/2012 (GU L 298, pag. 1)], nonché la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, intitolata «Le rispettive responsabilità degli Stati membri e della Commissione nella gestione comune dei fondi strutturali e del Fondo di coesione - Situazione attuale e prospettive per il nuovo periodo di programmazione successivo al 2006» [COM(2004) 580 definitivo].

35 — Articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 1828/2006.

97. La nozione di «irregolarità» comprende ormai, all'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, «qualsiasi violazione del diritto dell'Unione *o nazionale relativa alla sua applicazione*» [36].

98. Il principio di compatibilità dell'operazione, sancito all'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Conformità al diritto dell'Unione e nazionale», prevede adesso che le operazioni sostenute dai Fondi strutturali devono essere «conformi al diritto applicabile dell'Unione *e nazionale relativo alla sua attuazione*» [37].

99. Inoltre, le autorità di gestione e di controllo sono d'ora in avanti incaricate di verificare, in conformità all'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), di detto regolamento, che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti e che le spese afferenti siano conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione.

100. Orbene, il «diritto nazionale relativo al[l']attuazione [del diritto dell'Unione]» è costituito dal complesso delle norme dell'ordinamento giuridico interno intese all'applicazione e all'attuazione della normativa dell'Unione. Detta espressione comprende non solo la normativa nazionale risultante dalla trasposizione del diritto dell'Unione, ma parimenti il complesso delle norme destinate ad attuare, a livello nazionale, il diritto dell'Unione, come le norme nazionali che disciplinano l'ammissibilità delle spese ad un finanziamento europeo.

101. Alla luce di tutti questi elementi, ritengo, pertanto, che la violazione, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che beneficia di una sovvenzione dei Fondi strutturali, delle norme nazionali relative all'assegnazione degli appalti pubblici, in sede di aggiudicazione dell'appalto diretto alla realizzazione dell'azione sovvenzionata, sia idonea a costituire un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, nella misura in cui tale atto abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite.

B – *Sulla seconda questione, relativa alla natura delle rettifiche finanziarie*

102. Con la seconda questione il giudice del rinvio si interroga sulla natura delle rettifiche finanziarie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare a titolo dell'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1083/2006.

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

104. Il giudice del rinvio desidera accertare, in particolare, se tali rettifiche integrino una «misura amministrativa» ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, oppure una «sanzione amministrativa» ai sensi dell'articolo 5, lettera c), di tale regolamento.

105. La Corte ha già precisato, a più riprese, che «[l']obbligo [di restituire un vantaggio indebitamente percepito tramite una pratica irregolare] non costituisce una sanzione, bensì è la semplice conseguenza della constatazione che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dalla normativa dell'Unione non sono state rispettate, rendendo indebito il vantaggio conseguito» [38].

36 — Il corsivo è mio.

37 — Idem.

38 — V. sentenza Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata).

106. Non vedo alcun motivo per discostarmi da questa giurisprudenza.

107. Suggerisco pertanto alla Corte di dichiarare che l'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1083/2006, deve essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare a causa di un'irregolarità lesiva dell'operazione cofinanziata costituiscono una «misura amministrativa» ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95.

108. Tenuto conto della risposta che propongo di fornire, non è necessario rispondere alla terza e alla quarta questione sollevate dal giudice del rinvio. Come risulta, infatti, dalla formulazione di tali questioni e dalla motivazione delle decisioni di rinvio, la Curtea de Apel Bacău (Corte d'appello di Bacău) ha sottoposto dette questioni per il caso in cui la Corte dovesse ritenere che le rettifiche finanziarie adottate dagli Stati membri in forza dell'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1083/2006, costituiscano «sanzioni amministrative» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95.

IV – **Conclusione**

109. Alla luce delle suesposte considerazioni propongo alla Corte di risolvere le questioni sollevate dalla Curtea de Apel Bacău (Corte d'appello di Bacău) nei seguenti termini:

1) La violazione, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che beneficia di una sovvenzione dei Fondi strutturali, delle norme nazionali relative all'assegnazione degli appalti pubblici, in sede di aggiudicazione dell'appalto diretto alla realizzazione dell'azione sovvenzionata, è idonea a costituire un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, nella misura in cui tale atto abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite.

2) L'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, deve essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare a causa di un'irregolarità lesiva dell'operazione cofinanziata costituiscono una «misura amministrativa» ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.