Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

8 marzo 2023 *

«FEAGA e FEASR – Spese escluse dal finanziamento – Spese effettuate dalla Bulgaria – Misure di promozione – Relazione d'indagine dell'OLAF – Verifica di conformità – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-235/21,

Repubblica di Bulgaria, rappresentata da T. Mitova e L. Zaharieva, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da G. Koleva, J. Aquilina e A. Sauka, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto, al momento della deliberazione, da H. Kanninen, presidente, N. Półtorak (relatrice) e M. Stancu, giudici,

cancelliere: G. Mitrev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 27 settembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la Repubblica di Bulgaria chiede l'annullamento della decisione di esecuzione (UE) 2021/261 della Commissione del 17 febbraio 2021 che esclude dal finanziamento dell'Unione europea alcune spese sostenute dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2021, L 59, pag. 10; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui tale decisione riguarda alcune spese da essa effettuate.

* Lingua processuale: il bulgaro.

Fatti

Procedimento amministrativo

2 Con nota Ares (2016) 6881454, del 4 gennaio 2017, la Direzione generale (DG) dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione europea ha chiesto alla Repubblica di Bulgaria di trasmetterle le sue osservazioni in merito a talune informazioni comunicate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) nell'ambito dell'indagine INT/2016/101/BG (in prosieguo: la «comunicazione delle risultanze»). In sostanza, da detta indagine emergeva che talune attività fraudolente erano all'origine di indebiti versamenti di fondi dell'Unione europea. Pertanto, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha comunicato alla Repubblica di Bulgaria che l'ammissibilità al finanziamento da parte del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) di tutte le spese relative a programmi attuati da [*riservato*] [1] era rimessa in discussione. Di conseguenza, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha sottolineato che, conformemente all'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549), era all'esame la possibilità di escludere tali spese dal finanziamento dell'Unione. Essa ha altresì raccomandato alle autorità bulgare di sospendere i pagamenti a titolo di qualsiasi programma e di qualsiasi transazione cui partecipava [*riservato*] laddove avessero sufficienti motivi per farlo.

3 Con nota Ares (2017) 4323588, del 2 maggio 2017, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha invitato le autorità bulgare a partecipare a una riunione bilaterale ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59), e ha informato la Repubblica di Bulgaria di mantenere la propria posizione secondo cui le risultanze dell'OLAF indicavano l'esistenza di gravi irregolarità in relazione alle spese menzionate al punto 2 supra. Essa ha precisato che avrebbe fornito, sempre per lettera e dopo l'uscita della relazione finale dell'OLAF, informazioni supplementari relative alle diverse fasi che sarebbero seguite nell'ambito della procedura di verifica che era stata avviata. Essa ha concluso sottolineando che, in attesa di detta relazione, manteneva la propria posizione secondo la quale tutte le spese connesse ai programmi attuati da [*riservato*] erano a rischio. Tale prima riunione bilaterale si è tenuta il 12 luglio 2017.

4 Con nota Ares (2017) 4417644, dell'11 settembre 2017, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria il verbale della riunione bilaterale svoltasi il 12 luglio 2017 e le ha posto taluni quesiti complementari. Essa le ha altresì indicato che occorreva attendere la relazione finale dell'OLAF per passare alle fasi successive della procedura di verifica, in particolare per quanto riguardava la valutazione quantitativa del rischio per il fondo in questione collegato alle carenze constatate. In applicazione dell'articolo 34, paragrafo 9, del regolamento n. 908/2014, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha deciso di prorogare di tre mesi il termine di sei mesi previsto all'articolo 34, paragrafo 3, del medesimo regolamento per comunicare alla Repubblica di Bulgaria le conclusioni alle quali era pervenuta.

[1] Dati riservati omessi.

5 Con nota Ares (2018) 329836, del 19 gennaio 2018, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria la relazione finale dell'OLAF recante il riferimento OF/2012/0565/B (in prosieguo: la «prima relazione dell'OLAF»). Essa ha informato le autorità bulgare che avrebbe organizzato una seconda riunione bilaterale con le stesse al fine di discutere detta relazione.

6 Con nota Ares (2018) 2319201, del 7 maggio 2018, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha invitato la Repubblica di Bulgaria ad una seconda riunione bilaterale al fine di discutere della prima relazione dell'OLAF (in prosieguo: il «secondo invito a una riunione bilaterale»). Essa ha altresì indicato che, dopo aver analizzato detta relazione, manteneva la propria posizione secondo la quale tutte le spese connesse ai programmi di promozione cui partecipava [*riservato*] erano esposte a un rischio. Essa ha quindi raccomandato alle autorità bulgare di non rinnovare i pagamenti per tutti i programmi ai quali partecipava [*riservato*] e di procedere al recupero dei pagamenti irregolari presso i loro beneficiari, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Tale seconda riunione bilaterale si è tenuta il 23 maggio 2018.

7 Con nota Ares (2018) 3168772, del 29 giugno 2018, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria il verbale della seconda riunione bilaterale. Essa vi ha altresì ricordato che nel corso di detta riunione erano state richieste talune informazioni supplementari.

8 Con nota Ares (2018) 451290, del 3 settembre 2018, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso alle autorità bulgare la relazione dell'OLAF recante il riferimento OF/2016/0390/B5 (in prosieguo: la «seconda relazione dell'OLAF»). Detta relazione verteva su irregolarità commesse da [*riservato*] nell'ambito di programmi di promozione finanziati dal FEAGA.

9 Con nota Ares (2019) 1300497, del 1º marzo 2019, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha chiesto alle autorità bulgare di fornire informazioni supplementari, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 908/2014, in merito al recupero degli importi collegati alle spese effettuate dal FEAGA nell'ambito dei nove programmi di promozione individuati come presentanti taluni rischi per il fondo in questione, nonché di iscrivere gli importi corrispondenti nel registro dei debitori, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Essa ha altresì indicato che, ai sensi di detto articolo, la domanda di recupero degli importi collegati ai programmi attuati da [*riservato*] doveva essere presentata entro 18 mesi decorrenti dal 19 gennaio 2018, mentre quella degli importi relativi al programma attuato da [*riservato*] doveva essere presentata entro 18 mesi decorrenti dal 3 settembre 2018, ovverosia le date in cui la prima e la seconda relazione dell'OLAF (in prosieguo, congiuntamente: le «relazioni finali dell'OLAF») erano state rispettivamente trasmesse all'organismo pagatore bulgaro.

10 Con nota Ares (2019) 7043430, del 19 novembre 2019, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria una comunicazione ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento n. 908/2014 (in prosieguo: la «comunicazione ufficiale»), la quale analizzava, in particolare, le informazioni fornite dalle autorità bulgare nelle lettere n. 99-129, del 20 luglio 2018, n. 99-162, del 21 settembre 2018, e n. 53-1-116, del 24 aprile 2019. Ne risultava, in sostanza, che – a seguito della discussione bilaterale del 29 maggio 2018 e sulla base delle informazioni supplementari che le erano state successivamente trasmesse dalla Repubblica di Bulgaria nonché delle relazioni finali dell'OLAF – essa riteneva che il finanziamento di nove programmi di promozione attuato da [*riservato*] e da [*riservato*] non fosse conforme alle norme applicabili. Inoltre, essa riteneva che, poiché la Repubblica di Bulgaria non aveva avviato alcuna procedura di recupero e di iscrizione nel registro dei debitori dell'organismo

pagatore, il sistema di gestione e di controllo di quest'ultima non fosse conforme ai requisiti previsti dal diritto dell'Unione e che sussisteva quindi un rischio per i fondi in questione. Pertanto, essa ha proposto di escludere un importo di EUR 7 656 848,97 dal finanziamento da parte del FEAGA.

11 Con lettera n. 99-170, del 18 dicembre 2019, la Repubblica di Bulgaria ha adito l'organo di conciliazione, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento n. 908/2014. L'organo di conciliazione ha reso un parere in data 25 febbraio 2020.

12 Con nota Ares (2020) 4231484, del 12 agosto 2020, la DG dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha trasmesso il suo parere definitivo alla Repubblica di Bulgaria (in prosieguo: il «parere definitivo»), con il quale l'ha informata del fatto che manteneva la propria posizione, così come espressa nella nota Ares (2019) 7043430, del 19 novembre 2019, e ha quindi proposto di escludere un importo di EUR 7 656 848,97 dal finanziamento da parte del FEAGA.

Decisione impugnata

13 Il 17 febbraio 2021 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha applicato, sulla base dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, una rettifica puntuale, escludendo dal finanziamento dell'Unione alcune spese effettuate dalla Repubblica di Bulgaria a titolo dei programmi operativi cofinanziati dal FEAGA e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). In sostanza, ne è emerso che, alla luce delle verifiche effettuate, delle discussioni bilaterali e della procedura di conciliazione, una parte delle spese dichiarate dalla Repubblica di Bulgaria non rispettava i requisiti per essere finanziata a titolo del FEAGA, a causa dell'assenza di recuperi.

14 Di conseguenza, la decisione impugnata ha escluso dal finanziamento dell'Unione un importo pari a EUR 7 656 848,97.

Conclusioni delle parti

15 La Repubblica di Bulgaria chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata nella parte in cui le ha applicato una rettifica finanziaria relativa all'indagine INT/2016/101/BG per un importo totale di EUR 7 656 848,97;

– condannare la Commissione alle spese.

16 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la Repubblica di Bulgaria alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità della prova presentata il 26 settembre 2022

17 Il 26 settembre 2022, ossia alla vigilia dell'udienza di discussione, la Repubblica di Bulgaria ha depositato una nuova prova, vale a dire una nota della Commissione con cui quest'ultima le aveva trasmesso una relazione dell'OLAF che, secondo la Repubblica di Bulgaria, aveva un oggetto simile alle relazioni finali dell'OLAF di cui trattasi nella presente causa.

18 Nel corso dell'udienza di discussione, la Repubblica di Bulgaria ha sostenuto di non aver potuto presentare tale prova nell'ambito della fase scritta del procedimento, poiché l'aveva ricevuta dopo la chiusura di quest'ultima, ossia il 12 maggio 2022, circostanza che la Commissione non nega.

19 La Commissione sostiene che la prova dovrebbe essere considerata irricevibile in quanto è stata depositata tardivamente.

20 A tal riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, in via eccezionale, le parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova prima della chiusura della fase orale del procedimento o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato.

21 Nel caso di specie, la prova prodotta il 26 settembre 2022 consiste in una lettera della Commissione ricevuta dalla Repubblica di Bulgaria il 12 maggio 2022. Orbene, la replica è stata depositata il 6 ottobre 2021 e la fase scritta del procedimento si è conclusa il 30 novembre 2021.

22 Pertanto, la Repubblica di Bulgaria non poteva depositare tale prova prima del termine della fase scritta del procedimento. Di conseguenza, occorre considerarla ricevibile.

Nel merito

23 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica di Bulgaria deduce cinque motivi, vertenti, rispettivamente ed in sostanza, il primo, sulla violazione dei suoi diritti procedurali nello svolgimento del procedimento amministrativo in esito al quale la decisione impugnata è stata adottata; il secondo, su un'insufficienza di motivazione; il terzo, su un'erronea interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 relativamente alla fissazione del dies a quo del termine di 18 mesi a decorrere dal quale lo Stato membro interessato deve esigere il recupero di ogni pagamento indebito nei confronti del beneficiario; il quarto, su un errore di valutazione in cui è incorsa la Commissione quando essa ha considerato che l'organismo pagatore non aveva agito con la diligenza richiesta per recuperare le somme controverse e che esso aveva dato prova di negligenza non avviando un procedimento amministrativo di recupero entro i termini previsti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, e, il quinto, sul fatto che l'importo delle spese escluse dal finanziamento dell'Unione attraverso la decisione impugnata non è conforme all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 né al principio di proporzionalità.

24 In via preliminare, occorre ricordare che i fondi agricoli dell'Unione finanziano solo gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2014, Paesi Bassi/Commissione, C-610/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2349, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

25 Inoltre, la gestione del finanziamento del FEAGA compete principalmente alle amministrazioni nazionali incaricate di vigilare sul rigoroso rispetto delle norme dell'Unione ed è fondata sulla fiducia tra le autorità nazionali e le autorità dell'Unione. Solo lo Stato membro è in grado di conoscere e di determinare con precisione i dati necessari per l'elaborazione dei conti del fondo, mentre la Commissione non è abbastanza vicina agli operatori economici per poterne ottenere le informazioni di cui ha bisogno (v., in tal senso, sentenze del 7 ottobre 2004, Spagna/Commissione, C-153/01, EU:C:2004:589, punto 133 e giurisprudenza ivi citata e del 4 settembre 2009, Austria/Commissione, T-368/05, non pubblicata, EU:T:2009:305, punto 182 e giurisprudenza ivi citata).

26 È sulla scorta di tali considerazioni che occorre esaminare i motivi dedotti dalla Repubblica di Bulgaria a sostegno del suo ricorso.

Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dei diritti procedurali della Repubblica di Bulgaria nello svolgimento del procedimento amministrativo in esito al quale è stata adottata la decisione impugnata

27 La Repubblica di Bulgaria sostiene che, nella comunicazione delle risultanze, la Commissione ha avviato la procedura di verifica controversa sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, circostanza che è stata successivamente confermata nel corso dei diversi scambi che sono seguiti. A tal proposito, la Repubblica di Bulgaria precisa che, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 908/2014, qualora, a seguito di un'indagine, la Commissione ritenga che le spese non siano state sostenute in conformità delle norme dell'Unione, essa comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato specificando le misure correttive da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza delle norme dell'Unione. Le riserve della Commissione avrebbero dovuto quindi essere esposte in modo perfettamente chiaro. Tuttavia, la Repubblica di Bulgaria indica al riguardo che, a partire dal secondo invito a una riunione bilaterale, la Commissione ha menzionato per la prima volta la potenziale violazione dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, pur continuando a fare contemporaneamente riferimento all'articolo 52 di detto regolamento. Essa osserva che, in esito al procedimento amministrativo, la rettifica finanziaria controversa è stata infine fondata su una negligenza da parte dell'organismo pagatore dovuta al mancato recupero presso i beneficiari delle spese interessate, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, e alla loro mancata iscrizione nel registro dei debitori, entro il termine fissato all'articolo 54, paragrafo 1, di quest'ultimo.

28 Alla luce di quanto precede, la Repubblica di Bulgaria sostiene che l'evoluzione della posizione della Commissione in merito alla base giuridica su cui si fonda la rettifica finanziaria controversa ha indotto in errore l'organismo pagatore, dato che quest'ultimo ha inizialmente ritenuto che la procedura di verifica fosse stata avviata ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 in ragione di carenze nei sistemi di gestione e di controllo della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAGA. Essa sottolinea che, nelle prime fasi di detta procedura, non erano state constatate carenze di questo tipo, e al contempo non era stato evocato alcun problema riguardante il sistema di recupero dei crediti. Di conseguenza, essa fa valere che i chiarimenti forniti dalla Commissione al momento della ricezione, da parte dell'organismo pagatore, della

richiesta di informazioni supplementari prevista dall'articolo 34, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 908/2014 sono intervenuti troppo tardi. Quest'ultima ha ivi esposto, per la prima volta, la sua interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, secondo la quale nel caso di specie il termine di 18 mesi per il recupero dei crediti controversi aveva iniziato a decorrere quando l'organismo pagatore aveva ricevuto le relazioni finali dell'OLAF, vale a dire il 19 gennaio 2018 per la prima relazione e il 3 settembre 2018 per la seconda relazione. Inoltre, essa sostiene che i dati trasmessi dalla Commissione attraverso la comunicazione delle risultanze avrebbero potuto essere trasmessi in una fase più precoce. Da quanto precede risulta che la Repubblica di Bulgaria ritiene di non aver beneficiato delle garanzie procedurali previste dall'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dall'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 908/2014.

29 La Commissione si oppone a tale argomentazione.

30 In via preliminare, occorre constatare che, con il presente motivo, la Repubblica di Bulgaria sostiene, in sostanza, che la procedura di verifica di conformità condotta nel caso di specie è inficiata da vizi che non le hanno consentito di beneficiare delle garanzie procedurali derivanti dall'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dall'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 908/2014. A suo avviso, tale violazione delle suddette garanzie ha determinato violazioni dei diritti della difesa nonché del principio di leale cooperazione, del principio del contraddittorio e del principio di buona amministrazione e dovrebbe, di conseguenza, comportare l'annullamento della decisione impugnata. A tal riguardo, il presente motivo si articola in due parti distinte, vertenti, la prima, sul fatto che la Commissione non era autorizzata a modificare la base giuridica su cui è stata alla fine fondata la decisione impugnata nel corso del procedimento amministrativo e, la seconda, sul fatto che, procedendo in tal modo, la Commissione l'ha indotta in errore, inducendo a ritenere che le carenze constatate riguardassero il suo sistema di gestione e di controllo, le sole ipotesi evocate dall'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, e non il recupero dei fondi in questione, che, a sua volta, dipende dall'articolo 54 di detto regolamento.

31 A tal riguardo, in merito all'asserita violazione dei diritti della difesa e del diritto di essere ascoltato, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi normativa concernente il procedimento. Tale principio impone che i destinatari delle decisioni che pregiudicano in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista (v. sentenza del 19 gennaio 2006, Comunità montana della Valnerina/Commissione, C-240/03 P, EU:C:2006:44, punto 129 e giurisprudenza ivi citata). Nell'ambito dei procedimenti FEAGA, è stato giudicato che detto principio imponeva che la decisione finale e definitiva sulla liquidazione dei conti fosse emanata al termine di uno specifico procedimento in contraddittorio che garantisse debitamente agli Stati membri interessati la possibilità di esporre le loro ragioni (v., in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, T-426/08, non pubblicata, EU:T:2012:526, punto 141 e giurisprudenza ivi citata).

32 Riguardo al rispetto del diritto di essere ascoltato, esso esige segnatamente che la Commissione tenga conto di tutte le informazioni fornite dallo Stato membro durante il procedimento in contraddittorio che precede la decisione definitiva sull'importo da escludere (v., in tal senso, sentenze del 18 settembre 2003, Regno Unito/Commissione, C-346/00, EU:C:2003:474, punto 70, e del 26 novembre 2008, Grecia/Commissione, T-263/06, non pubblicata, EU:T:2008:529, punto 136).

33 Occorre peraltro ricordare che, sulla base dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, la Commissione adotta atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione qualora essa constati che le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, vale a dire spese del FEAGA, non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione. Quest'ultimo prevede dunque la procedura da seguire per l'applicazione di rettifiche nell'ambito della verifica di conformità. Tale procedura è, inoltre, precisata dall'articolo 34 del regolamento n. 908/2014.

34 L'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 mira a soddisfare l'obiettivo generale di tutela degli interessi finanziari dell'Unione imponendo un obbligo specifico, a carico degli Stati membri, di avviare con celerità una procedura di recupero dei crediti qualora irregolarità o negligenze inficino spese realizzate nell'ambito del fondo di cui trattasi. A tal riguardo, l'articolo 54, paragrafo 5, di detto regolamento prevede in particolare che la Commissione possa escludere dal finanziamento dell'Unione alcune di tali spese, purché sia stata seguita la procedura di cui all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013.

35 È sulla scorta delle considerazioni che precedono che occorre valutare il primo motivo di ricorso.

36 Ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, la procedura di verifica di conformità deve, in sostanza, seguire sei fasi. In primo luogo, la Commissione comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato specificando i provvedimenti correttivi che essa ritiene di dover adottare ed indicando il livello provvisorio della rettifica finanziaria che considera adeguata. Detto Stato membro è tenuto a rispondere entro un termine di due mesi dalla ricezione di tale comunicazione. In secondo luogo, la Commissione organizza una riunione bilaterale per tentare di raggiungere un accordo sulle misure da adottare alla luce di quanto esposto nella comunicazione delle risultanze nonché per valutare la gravità dell'inosservanza e del danno finanziario causato all'Unione. Entro un termine di 30 giorni lavorativi essa è tenuta a trasmettere il verbale di tale riunione allo Stato membro interessato, il quale a sua volta può trasmettere le sue osservazioni al riguardo. In terzo luogo, entro sei mesi dall'invio di detto verbale, la Commissione comunica le proprie conclusioni. In quarto luogo, lo Stato membro interessato può chiedere lo svolgimento di una procedura di conciliazione le cui modalità di svolgimento sono previste dall'articolo 40 del regolamento n. 908/2014. In quinto luogo, se la procedura di conciliazione non va a buon fine, la Commissione comunica allo Stato membro interessato le sue conclusioni. Infine, in sesto luogo, la Commissione può adottare una o più decisioni ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, al fine di escludere dal finanziamento dell'Unione le spese interessate dal mancato rispetto della normativa pertinente.

37 Per quanto riguarda la prima fase descritta al punto 36 supra, dalla giurisprudenza risulta che la comunicazione delle risultanze da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 908/2014, deve anzitutto individuare in modo sufficientemente preciso tutte le irregolarità contestate allo Stato membro interessato che hanno, in definitiva, costituito la base della rettifica finanziaria effettuata. Soltanto una tale comunicazione è idonea a garantire una perfetta conoscenza delle riserve formulate dalla Commissione (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2012, Spagna/Commissione, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punto 31). Inoltre, essa deve individuare l'oggetto e il risultato delle indagini condotte dalla Commissione e indicare i provvedimenti correttivi che dovrebbero essere adottati in futuro (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 26 settembre 2018, Portogallo/Commissione, T-463/16, non pubblicata, EU:T:2018:606, punto 68).

38 Nel caso di specie, la Commissione ha avviato la procedura di verifica trasmettendo alla Repubblica di Bulgaria la comunicazione delle risultanze il 4 gennaio 2017. In tale documento, come sintetizzato al punto 2 supra, si affermava che, conformemente all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 e a seguito delle informazioni trasmesse dall'OLAF, la Commissione esaminava la possibilità di escludere dal finanziamento dell'Unione una parte delle spese collegate ai programmi e alle transazioni alle quali partecipava [*riservato*]. Successivamente si sono tenuti scambi prima, durante e dopo la prima riunione bilaterale avente ad oggetto la discussione dei problemi individuati dalla Commissione.

39 Dopo aver ricevuto la prima relazione dell'OLAF redatta nell'indagine OF/2016/0390/B5 ed averla trasmessa alla Repubblica di Bulgaria il 19 gennaio 2018, la Commissione ha deciso di convocare quest'ultima ad una seconda riunione bilaterale, con una nota del 7 maggio 2018. In tale convocazione, si faceva ormai riferimento all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 e si raccomandava, a titolo dell'applicazione di quest'ultimo, di procedere al recupero dei pagamenti che la prima relazione dell'OLAF riteneva essere stati irregolarmente versati. La Repubblica di Bulgaria ha trasmesso le sue osservazioni riguardanti tale convocazione con una lettera del 22 maggio 2018. Essa ha espressamente informato la Commissione del fatto che non intendeva procedere al recupero delle spese controverse nell'immediato, facendo valere al riguardo che i propri organi investigativi competenti non avevano emesso alcuna decisione nel procedimento preliminare che era stato avviato a tal proposito. Essa ha mantenuto la sua posizione nel prosieguo della procedura di verifica e fino al suo termine. Con lettera del 3 settembre 2018, la Commissione ha trasmesso alla ricorrente la seconda relazione dell'OLAF, avente ad oggetto le irregolarità commesse da [*riservato*].

40 Nel parere definitivo, il 12 agosto 2020, la Commissione ha informato la Repubblica di Bulgaria di mantenere la posizione, già espressa nella comunicazione ufficiale, di infliggerle una rettifica finanziaria fondata sull'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013 a causa di negligenze dell'organismo pagatore nel chiedere il recupero dei crediti controversi presso i loro beneficiari nonché nell'iscrivere gli importi di cui trattasi nel registro dei debitori entro il termine impartito dall'articolo 54, paragrafo 1, di detto regolamento. Nella decisione impugnata è stato anzitutto indicato, in modo generale, che quest'ultima era stata adottata segnatamente alla luce dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013. Per quanto riguarda, più precisamente, la rettifica finanziaria inflitta alla Repubblica di Bulgaria, è stato poi indicato che quest'ultima derivava dall'assenza di recupero relativamente a talune azioni di promozione condotte tra il 2010 e il 2017.

41 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che, come risulta dai punti da 38 a 40 supra, i motivi della rettifica finanziaria controversa, quali esposti nella relazione di sintesi e nella decisione impugnata, corrispondono solo parzialmente a quelli che avevano giustificato l'avvio della procedura di verifica controversa, quali erano stati indicati dalla Commissione nella comunicazione delle risultanze.

42 Tuttavia, come descritto al punto 39 supra, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria ad una seconda riunione bilaterale. In tale secondo invito si segnalava, in particolare, che taluni pagamenti avrebbero potuto essere considerati inammissibili al finanziamento da parte dell'Unione e si raccomandava, da un lato, di non rinnovare i pagamenti considerati come a rischio per il fondo in questione e, dall'altro, di recuperare i pagamenti irregolari presso i rispettivi beneficiari, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Inoltre, il secondo invito a una riunione bilaterale conteneva, in primis, un riferimento all'articolo 34 del regolamento n. 908/2014; in secundis, un'identificazione precisa delle irregolarità che, in tale fase, avrebbero

potuto giustificare una rettifica finanziaria e, in tertiis, un'indicazione relativa ai provvedimenti correttivi che occorreva prendere in considerazione. In tal senso, si può ritenere che un siffatto invito abbia, in sostanza, adattato la comunicazione delle risultanze trasmessa alla Repubblica di Bulgaria il 4 gennaio 2017.

43 A tal riguardo, occorre altresì osservare che è perché la Commissione è venuta a conoscenza della prima relazione dell'OLAF che le era appena stata trasmessa che essa ha potuto, soltanto in tale fase, pronunciarsi in modo definitivo in merito alla necessità di avviare una procedura di recupero conformemente alle prescrizioni dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

44 Inoltre, dal fascicolo di causa risulta che la Repubblica di Bulgaria ha potuto pronunciarsi su tutte le problematiche affrontate dalla Commissione nel secondo invito a una riunione bilaterale, ed in particolare su quella relativa al recupero delle spese controverse e all'applicazione dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Così, la Repubblica di Bulgaria ha potuto far valere le proprie osservazioni al riguardo, dapprima con una lettera del 22 maggio 2018, e quindi prima dell'organizzazione della seconda riunione bilaterale, come previsto dall'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, poi, nel corso della seconda riunione bilaterale nonché delle fasi successive della procedura di verifica.

45 Inoltre, è solo nella fase degli scambi descritti al punto 44 supra che la Repubblica di Bulgaria ha espressamente comunicato alla Commissione di non avere intenzione di intraprendere alcuna azione particolare per procedere a un siffatto recupero in tale fase, facendo valere che i propri organi investigativi competenti non avevano emesso alcuna decisione nel procedimento preliminare che era stato avviato a questo proposito. Pertanto, proprio perché si trovava di fronte a un siffatto rifiuto, la Commissione, sin dalla seconda riunione bilaterale, ha comunicato alla Repubblica di Bulgaria che si aspettava da essa che avviasse procedimenti di recupero e le ha ordinato di tenerla informata sull'attuazione di tale misura correttiva. La Repubblica di Bulgaria ha inoltre comunicato alla Commissione che avrebbe finalizzato l'iscrizione degli importi in questione nel registro dei debitori, prevista all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, nelle successive settimane.

46 Alla luce di quanto precede, occorre osservare che proprio perché si è trovata di fronte al rifiuto della Repubblica di Bulgaria di conformarsi ad una parte delle misure correttive previste, vale a dire il recupero dei pagamenti controversi nel più breve tempo possibile, la Commissione, nella richiesta di informazioni supplementari trasmessa il 1º marzo 2019, ha ricordato alla Repubblica di Bulgaria i requisiti derivanti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. In tale occasione, la Commissione ha sottolineato, in particolare, che la Repubblica di Bulgaria doveva esigere il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari entro 18 mesi dalla notifica delle relazioni finali dell'OLAF nelle due indagini da esso condotte. Inoltre, il rinvio all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 non lasciava alcuno spazio a dubbi circa la possibilità di rettifiche finanziarie qualora detto termine non fosse stato rispettato.

47 Orbene, è pacifico tra le parti che la Repubblica di Bulgaria è stata messa in condizione di pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 fatta propria dalla Commissione, in particolare per quanto riguardava il dies a quo del termine che occorreva rispettare nel caso di specie per intraprendere le azioni di recupero delle spese controverse presso i loro beneficiari. Infatti, nella sua lettera del 24 aprile 2019, la Repubblica di Bulgaria ha espressamente manifestato il proprio dissenso rispetto alla predetta interpretazione,

senza tuttavia affermare che era impossibile avviare una procedura di recupero delle spese controverse. L'insieme di tali discussioni erano, peraltro, noti all'organo di conciliazione, come attesta il riepilogo dei fatti redatto da quest'ultimo nella relazione di conciliazione.

48 In tale contesto, la Repubblica di Bulgaria non può sostenere di non essere stata messa nelle condizioni di comprendere che, se non avesse avviato una procedura di recupero delle spese controverse presso il loro beneficiario, avrebbe potuto esserle inflitta una rettifica finanziaria conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

49 Inoltre, dato che la posizione della Commissione in merito al necessario recupero delle spese controverse le era stata comunicata prima della seconda riunione bilaterale e che tutte le questioni relative all'applicazione, nel caso di specie, dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 sono state discusse per tutta la durata della procedura di verifica, incluso dinanzi all'organo di conciliazione, non si può ritenere che i diritti procedurali della Repubblica di Bulgaria siano stati violati, al pari dei suoi diritti della difesa, del principio di leale cooperazione, del principio del contraddittorio o del principio di buona amministrazione.

50 Siffatta conclusione non è rimessa in discussione dagli argomenti sollevati dalla Repubblica di Bulgaria dai quali appare, in primo luogo, che la Commissione non ha mai menzionato irregolarità nel sistema di gestione e di controllo istituito dalla Repubblica di Bulgaria, né lacune nei successivi controlli dell'organismo pagatore, e, in secondo luogo, che la comunicazione degli addebiti alla base della decisione impugnata dalla Commissione è stata troppo tardiva per consentirle di adattare il proprio comportamento in modo conseguente.

51 Infatti, per quanto riguarda il primo argomento, esso non incide sulla valutazione della legittimità della decisione impugnata, poiché quest'ultima non è fondata su asserite carenze del sistema di gestione e di controllo istituito dalla Repubblica di Bulgaria, bensì sul mancato recupero, da parte di quest'ultima, delle spese controverse presso i loro beneficiari entro i termini previsti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

52 Per quanto riguarda il secondo argomento, occorre constatare, da un lato, che l'affermazione secondo cui la comunicazione degli addebiti della Commissione avrebbe potuto essere meno tardiva non è suffragata. Dall'altro lato, relativamente all'argomento della Repubblica di Bulgaria secondo cui la lettera trasmessa il 1º marzo 2019 era troppo tardiva per consentirle di adottare le misure necessarie, poiché il termine di 18 mesi previsto per intraprendere il recupero dei crediti riguardanti [*riservato*] era già praticamente trascorso, mentre era già scaduto da più di 6 mesi per quanto riguarda i crediti di [*riservato*], esso si sovrappone agli argomenti sollevati nell'ambito del terzo motivo di ricorso. Occorrerà, dunque, analizzarlo nell'ambito dell'esame di detto motivo.

53 Inoltre, nella parte in cui la Repubblica di Bulgaria sostiene che la lettera della Commissione da essa ricevuta il 12 maggio 2022 è idonea a suffragare le ipotesi da essa formulate nell'ambito della presente causa, occorre osservare che la Repubblica di Bulgaria non spiega a quali ipotesi debba applicarsi in modo particolare una tale conclusione, e che ciò non risulta neppure dalla lettura della suddetta lettera.

54 Di conseguenza, il primo motivo di ricorso deve essere respinto in toto.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione

55 La Repubblica di Bulgaria adduce, in sostanza, che la decisione impugnata è inficiata da un'insufficienza di motivazione. A tal riguardo, essa rinvia ad alcune delle considerazioni esposte nell'ambito del primo motivo che essa reputa pertinenti anche per dimostrare che la decisione impugnata è insufficientemente motivata. Inoltre, essa ricorda che è solo al momento dell'invito a una seconda riunione bilaterale che la Commissione ha menzionato, per la prima volta, l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e aggiunge che quest'ultima non ha formulato osservazioni in merito alla posizione espressa dall'organismo pagatore nella sua risposta a detto invito, secondo la quale, alla luce della prima relazione finale dell'OLAF, occorreva condividere le conseguenze finanziarie dell'azione di [*riservato*] tra essa stessa e l'Unione. Oltre a ciò, essa fa valere che, anche se la Commissione ha ammesso che i fatti denunciati nelle relazioni finali dell'OLAF costituivano reati secondo il codice penale bulgaro, essa si è limitata a rinviare alla sua interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e alla necessità di avviare il procedimento amministrativo di iscrizione dei beneficiari nel registro dei debitori e il recupero delle spese irregolari. In sede di replica, la Repubblica di Bulgaria sostiene che il procedimento di elaborazione della decisione impugnata, quale descritto nel primo motivo, non le ha consentito di comprenderne le motivazioni. A tal proposito, essa sostiene che la Commissione avrebbe dovuto avviare una nuova procedura di verifica basata sui motivi pertinenti che, nel caso di specie, essa ha invocato soltanto nel corso della procedura controversa.

56 La Commissione contesta tale argomentazione.

57 Occorre preliminarmente ricordare che la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve far 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 del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 29 aprile 2004, Paesi Bassi/Commissione, C-159/01, EU:C:2004:246, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

58 In particolare, l'obbligo di motivare un atto arrecante pregiudizio, che costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, ha per scopo, da un lato, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consenta di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo controllo sulla legittimità di detto atto (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Romania/Commissione, T-145/15, EU:T:2017:86, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

59 Non si può tuttavia esigere che la motivazione specifichi tutti i diversi elementi di fatto e di diritto pertinenti. Infatti, la questione se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni in tal senso richiamate ai punti 39 e 40 supra deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia considerata (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Romania/Commissione, T-145/15, EU:T:2017:86, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

60 Occorre altresì ricordare che le decisioni adottate dalla Commissione in materia di liquidazione dei conti del fondo di cui trattasi sono adottate sulla base di una relazione di sintesi nonché di una corrispondenza tra la Commissione e lo Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-132/99, EU:C:2002:168, punto 39). In siffatto

contesto, la motivazione di una decisione con cui sia stato negato l'accollo da parte del fondo di alcune delle spese dichiarate deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al fondo interessato l'importo controverso (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2001, Belgio/Commissione, C-263/98, EU:C:2001:455, punto 98, e del 17 maggio 2013, Grecia/Commissione, T-294/11, non pubblicata, EU:T:2013:261, punto 94).

61 In primo luogo, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria sostiene che la Commissione ha menzionato l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 soltanto al momento dell'invito a una seconda riunione bilaterale, è sufficiente constatare che, come indicato ai punti da 38 a 40 supra, la Repubblica di Bulgaria è stata associata al processo di elaborazione della decisione impugnata e che, come risulta dall'esame del primo motivo di ricorso, la questione del recupero dei crediti controversi, in relazione all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2008, è stata discussa tra le parti a più riprese.

62 Di conseguenza, la Repubblica di Bulgaria non può sostenere di non essere stata avvertita delle ragioni per le quali la Commissione intendeva imporle la rettifica finanziaria controversa, né di non essere stata in grado di comprendere le motivazioni della decisione impugnata su tale punto.

63 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria ritiene che la Commissione non abbia risposto all'osservazione, comunicata in sede di risposta al secondo invito a una riunione bilaterale, secondo la quale occorreva che l'Unione condividesse con essa le conseguenze finanziarie delle irregolarità controverse.

64 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che la Commissione ha fornito una risposta esplicita a tale osservazione nella comunicazione ufficiale, che essa le ha trasmesso il 19 novembre 2019, conformemente all'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento n. 908/2014, e che pertanto tale argomento non trova riscontro nei fatti.

65 In terzo luogo, la Repubblica di Bulgaria fa valere che la Commissione non ha menzionato le norme specifiche derivanti dal diritto dell'Unione che sarebbero state violate da [*riservato*] e da [*riservato*] e sulle quali essa avrebbe potuto fondarsi per chiedere il recupero dei crediti controversi.

66 Nondimeno, da tutto quanto precede risulta che le conclusioni della Commissione, nelle diverse fasi della procedura di verifica, erano fondate in particolare su relazioni d'indagine intermedie e sulle relazioni finali dell'OLAF. Queste ultime comprendevano analisi dettagliate delle irregolarità constatate dall'OLAF. Orbene, dal verbale della seconda riunione bilaterale risulta che la Repubblica di Bulgaria ha riconosciuto, in sostanza, che le prove presentate dall'OLAF erano molto serie e dimostravano che le spese effettuate nei nove programmi di promozione interessati presentavano un rischio per il fondo in questione. Ne consegue che la Repubblica di Bulgaria non può sostenere di ignorare che le suddette spese dovessero essere oggetto di recupero, poiché queste ultime non erano conformi alle norme specifiche dell'Unione stabilite, in particolare, dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

67 In quarto luogo, per quanto riguarda il fatto che la Repubblica di Bulgaria rinvia alle parti dei suoi scritti difensivi comprese nel primo motivo di ricorso, poiché quest'ultima ritiene che esse siano pertinenti anche per dimostrare una violazione dell'articolo 296 TFUE, è sufficiente constatare che essa non solleva alcun argomento idoneo a spiegare perché si debba affermare che ciò avvenga.

68 Del resto, dall'insieme delle precedenti considerazioni nonché dai motivi e dagli argomenti dedotti dalla Repubblica di Bulgaria a sostegno del suo ricorso emerge che la motivazione della decisione impugnata le ha consentito di conoscere le ragioni della rettifica finanziaria controversa e che essa consente altresì al Tribunale di esercitare il suo controllo.

69 Di conseguenza, il secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo di ricorso, vertente su un'erronea interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013

70 La Repubblica di Bulgaria sostiene che la Commissione ha ingiustamente considerato che il termine di 18 mesi previsto dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 affinché l'organismo pagatore esiga il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari inizi a decorrere dal ricevimento, da parte dello Stato membro interessato, delle relazioni finali dell'OLAF. Infatti, essa ritiene che, quando viene avviata una procedura ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, quest'ultima comporti che una decisione di diniego di finanziamento sia successivamente adottata seguendo le diverse fasi previste dall'articolo 34 del regolamento n. 908/2014. Orbene, essa fa valere che, quando l'OLAF ha trasmesso le sue relazioni finali, la Commissione non aveva ancora comunicato la propria conclusione definitiva conformemente all'articolo 34, paragrafo 4, di detto regolamento. Peraltro, essa osserva che, nel caso di specie, gli importi indicati nelle relazioni finali dell'OLAF non corrispondevano a quelli esclusi dal finanziamento dell'Unione mediante la decisione impugnata.

71 La Repubblica di Bulgaria deduce da quanto precede che i diversi documenti scambiati nel corso del procedimento amministrativo possono essere considerati soltanto come documenti preparatori della decisione impugnata e non possono essere considerati come una relazione di controllo o un documento analogo ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Di conseguenza, essa ritiene che detto articolo debba essere interpretato nel senso che è il momento della notifica della decisione impugnata che, nel caso di specie, doveva essere considerato quello della ricezione di una siffatta relazione di controllo o di un documento analogo. Inoltre, basandosi sul regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1), essa precisa che la trasmissione alle autorità nazionali delle relazioni finali e delle raccomandazioni dell'OLAF non è corredata da obblighi quanto al seguito che dette autorità devono darvi. Essa ne desume che le suddette relazioni non possono condurre automaticamente all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario, e neppure all'adozione di atti dell'Unione come la decisione impugnata. Infine, essa aggiunge che l'interpretazione adottata dalla Commissione non è stata oggetto di alcuna informazione attraverso orientamenti oppure normativa pertinente.

72 La Commissione contesta tale argomentazione.

73 In forza dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306 «[g]li Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o [di un] documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità».

74 La Repubblica di Bulgaria sostiene che, nel caso di specie, solo la notifica della decisione impugnata poteva essere considerata come il momento della ricezione di una relazione di controllo o di un documento simile, poiché gli articoli 52 e 54 del regolamento n. 1306/2013 devono essere considerati congiuntamente.

75 Tuttavia, in primo luogo, in forza dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, come integrato dall'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, la procedura di verifica si conclude con l'adozione, da parte della Commissione, di atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione.

76 Orbene, se il legislatore avesse inteso fissare il dies a quo del termine di 18 mesi previsto affinché gli Stati membri esigano il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari al momento del completamento formale della procedura di verifica, quale prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, esso avrebbe fatto espresso riferimento agli atti di esecuzione menzionati al punto 74 supra. Inoltre, esso non avrebbe menzionato una relazione di controllo o un documento analogo, in quanto l'impiego di queste due nozioni lascia intendere che può trattarsi di documenti di natura diversa, mentre soltanto delle decisioni possono concludere la procedura di verifica di conformità.

77 In secondo luogo, non può essere accolta la tesi della Repubblica di Bulgaria secondo cui le relazioni finali dell'OLAF non potevano essere assimilate alle relazioni di controllo o ai documenti analoghi menzionati all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 perché non consentivano di fissare definitivamente gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione.

78 Infatti, l'interpretazione della Repubblica di Bulgaria si basa su un'erronea lettura della disposizione in questione, da cui risulta chiaramente che l'oggetto di una relazione di controllo o di un documento analogo non è quello di fissare l'importo delle spese che occorre escludere dal finanziamento dell'Unione, bensì indicare l'esistenza di un'irregolarità.

79 In terzo luogo, basandosi sul regolamento n. 883/2013, la Repubblica di Bulgaria considera che, non potendo le relazioni finali dell'OLAF condurre automaticamente all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario a livello nazionale, esse non possono neppure essere considerate come relazioni di controllo o documenti analoghi ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

80 Tuttavia, nell'ambito di una procedura di verifica di conformità, la determinazione dell'atto su cui si fonda l'obbligo per lo Stato membro interessato di esigere il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari non dipende dall'interpretazione del regolamento n. 883/2013, bensì da quella del regolamento n. 1306/2013. In altre parole, il fatto che risulti, in sostanza, dall'articolo 11 del regolamento n. 883/2013 nonché dall'ordinanza del 21 giugno 2017, Inox Mare/Commissione (T-289/16, EU:T:2017:414), che le autorità competenti degli Stati membri decidono il seguito da dare alle indagini il cui completamento è caratterizzato dalla trasmissione

di una relazione finale dell'OLAF non impedisce affatto che una siffatta relazione finale possa essere considerata come una relazione di controllo o un documento analogo, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

81 Infatti, l'obbligo di esigere il recupero dei crediti interessati dalle irregolarità constatate nella suddetta relazione finale non deriva dal regolamento n. 883/2013, bensì dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, ai sensi del quale, laddove una siffatta irregolarità sia stata indicata allo Stato membro interessato, quest'ultimo dispone di un termine di 18 mesi per esigere detto recupero presso i loro beneficiari.

82 Di conseguenza, il terzo motivo di ricorso dev'essere respinto in toto.

Sul quarto motivo di ricorso, vertente su un errore di valutazione nella misura in cui la Commissione ha ritenuto che l'organismo pagatore non avesse agito con la diligenza richiesta e avesse dato prova di negligenza

83 La Repubblica di Bulgaria sostiene che il diritto dell'Unione opera una distinzione fra le nozioni di irregolarità e di frode. A tal riguardo, essa sottolinea che gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta quanto alle sanzioni applicabili. Essa ritiene che la Commissione non abbia effettuato alcuna valutazione delle circostanze del caso di specie relative alle azioni intraprese dagli organismi pagatori alla luce della normativa bulgara e che l'esistenza di una negligenza sia stata quindi presunta. Più specificamente, essa sostiene che l'organismo pagatore aveva assolto i suoi doveri contestando le decisioni dai suoi stessi giudici nazionali di primo grado con le quali erano state annullate le decisioni di sospensione dei pagamenti e che le sue autorità hanno, in ogni caso, fornito tutte le informazioni richieste nel corso del procedimento di liquidazione.

84 Per quanto riguarda, più precisamente, il recupero dei crediti, essa afferma che l'introduzione di un'azione civile consente di far sorgere la responsabilità, per quanto riguarda il rimborso delle spese, non solo dei beneficiari dell'aiuto, ma anche delle persone fisiche chiamate in causa, mentre una siffatta possibilità non sarebbe concessa all'organismo pagatore nell'ambito di un procedimento amministrativo. Costituendosi parte civile nel processo penale, lo Stato sarebbe altresì in grado di prendere conoscenza delle prove raccolte nel corso dell'indagine condotta durante la fase preliminare. Essa aggiunge che è stato giudicato che la possibilità per lo Stato di promuovere un'azione civile nell'ambito del procedimento penale costituiva un rimedio procedurale autonomo per tutelare i diritti e gli interessi legittimi in caso di violazione del divieto generale di non arrecare pregiudizio ad altri e che essa non era in concorrenza con il procedimento previsto dal procedimento tributario speciale, dato che l'uno non sostituisce l'altro.

85 Inoltre, per quanto riguarda l'adozione di una misura amministrativa, la Repubblica di Bulgaria afferma che le ingiunzioni di sospensione dei pagamenti dell'organismo pagatore sono state annullate dai giudici amministrativi nazionali bulgari. Essa sottolinea che l'organismo pagatore non ha, malgrado tutto, ripreso il procedimento di esame delle domande di pagamento, il che ha giustificato la proposizione di un ricorso da parte di uno dei beneficiari per mancata esecuzione di una sentenza. Riguardo a ciò, è stata inflitta un'ammenda al presidente dell'organismo pagatore ed è stato altresì accolto un ricorso di annullamento di una decisione implicita di quest'ultimo che si rifiutava di riprendere il procedimento di esame delle domande di pagamento sospese. Di conseguenza, essa ritiene che, al fine di ottenere il recupero della totalità delle somme versate nell'ambito di un programma specifico, l'emissione di un avviso di accertamento di un credito pubblico di Stato fondato sui motivi di sospensione dei pagamenti menzionati nelle relazioni dell'OLAF sarebbe, in tale fase, destinata a fallire. Nel caso di specie, essa ritiene che i dati delle

relazioni dell'OLAF siano stati esaminati e che sul loro fondamento siano state avviate talune azioni. Inoltre, essa fa valere che le norme di procedura bulgare impongono un obbligo di sospendere il procedimento amministrativo o giudiziario in caso di scoperta di un fatto illecito la cui constatazione influenzerà l'esito di detto procedimento e che l'OLAF non ha, ad oggi, riferito in merito a un inadempimento imputabile alle autorità competenti a causa di carenze nel sistema di controllo istituito.

86 La Commissione contesta tale argomentazione.

87 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 58, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1306/2013 dispone che gli Stati membri adottano ogni misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare allo scopo di recuperare le somme perdute in seguito a irregolarità o negligenze. Inoltre, essi sono tenuti ad adottare le misure necessarie per avviare, se del caso, i procedimenti giudiziari necessari ai fini di tale recupero (sentenza del 30 gennaio 2019, Belgio/Commissione, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punto 66).

88 L'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, imponendo agli Stati membri di garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di recuperare le somme indebitamente versate, è espressione, per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comune, dell'obbligo di diligenza generale previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tale obbligo, che si applica lungo l'intera procedura di recupero di dette somme, implica che le autorità nazionali procedano al recupero prontamente ed in tempo utile e ricorrano agli strumenti di verifica e di recupero a loro disposizione per garantire la tutela dei suddetti interessi (sentenza del 30 gennaio 2019, Belgio/Commissione, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punto 67). Dopo un certo periodo di tempo, infatti, il recupero delle somme indebitamente pagate rischia di essere complicato o di divenire impossibile per via di talune circostanze quali, in particolare, la cessazione delle attività o lo smarrimento di documenti contabili (sentenza del 30 gennaio 2020, Portogallo/ Commissione, T-292/18, EU:C:2020:18, punto 65).

89 Tuttavia, tali disposizioni non precisano quali siano le misure specifiche che devono essere adottate a questo fine, in particolare le procedure giudiziarie da avviarsi per il recupero di dette somme (sentenza del 30 gennaio 2019, Belgio/Commissione, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punto 68).

90 Così, spetta alle amministrazioni nazionali, fatto salvo il rispetto dell'obbligo di diligenza, scegliere i mezzi di ricorso che reputino più appropriati ai fini del recupero delle somme di cui trattasi, a seconda delle circostanze specifiche della fattispecie (sentenza del 30 gennaio 2019, Belgio/Commissione, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punto 70).

91 Nel caso di specie, da un lato, occorre determinare se l'organismo pagatore della Repubblica di Bulgaria sia venuto meno al suo obbligo di diligenza non compiendo, entro i termini previsti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, gli adempimenti amministrativi necessari al recupero degli importi che l'OLAF aveva ritenuto essere stati indebitamente versati nell'ambito di otto dei programmi in questione. Dall'altro, occorre valutare se, comunicando alla Commissione durante la procedura di verifica che, fintanto che l'indagine penale attualmente in corso non fosse stata conclusa, il suddetto organismo pagatore non avrebbe intrapreso alcuna azione a tal fine neppure riguardo al nono programma in questione, la Repubblica di Bulgaria abbia commesso una negligenza ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, lettera c), del medesimo regolamento.

92 Come risulta in particolare dall'avviso definitivo, la rettifica finanziaria contestata è stata imposta alla Repubblica di Bulgaria con la motivazione che l'organismo pagatore bulgaro si era dimostrato negligente non richiedendo il recupero delle spese controverse presso i loro beneficiari entro i termini previsti dall'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013.

93 Tuttavia, la Repubblica di Bulgaria fa valere, in sostanza, che l'organismo pagatore non poteva rispettare i suddetti termini, poiché, trattandosi di frodi, erano stati avviati procedimenti di natura penale che non gli consentivano di avviare parallelamente una procedura di recupero delle spese in questione. In tal senso, essa afferma che occorreva attendere la conclusione di tali procedure per intraprendere detto recupero.

94 A tal riguardo, occorre constatare che dalla giurisprudenza risulta, da un lato, che, sebbene spetti agli Stati membri dell'Unione scegliere i mezzi appropriati per garantire l'efficacia dei controlli e il rapido recupero degli aiuti indebitamente versati, l'avvio di un procedimento penale non implica tuttavia necessariamente che le autorità competenti possano astenersi dall'adottare, tra l'altro, qualsiasi misura volta, se non al recupero, almeno a garantire un credito derivante da un pagamento indebito nell'ambito del fondo in questione (v., in tal senso, sentenza del 10 ottobre 2012, Grecia/Commissione, T-158/09, non pubblicata, EU:T:2012:530, punto 83), e, dall'altro, in sostanza, che un inadempimento dell'obbligo di diligenza che impone agli Stati membri di adottare ogni misura necessaria per garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di recuperare le somme indebitamente versate non può essere giustificato da queste ultime facendo valere lungaggini dei procedimenti amministrativi o giudiziari avviati dall'operatore economico interessato (sentenza del 30 gennaio 2020, Portogallo/Commissione, T-292/18, EU:T:2020:18, punto 66).

95 Orbene, nel caso di specie, come è stato confermato in udienza, è pacifico che, alla data dell'adozione della decisione impugnata, la Repubblica di Bulgaria non aveva adottato alcuna misura civile o amministrativa al fine di ottenere il recupero delle spese controverse. Pertanto, l'unico procedimento allora avviato era di natura penale e si trovava nella fase di indagine preliminare e non nella sua fase giurisdizionale. Inoltre, le ingiunzioni dell'organismo pagatore, che la Repubblica di Bulgaria sostiene essere state annullate dai propri organi giurisdizionali nazionali, miravano a sospendere i pagamenti collegati ai programmi interessati dalle frodi menzionate nelle relazioni finali dell'OLAF, e non a recuperare importi già versati.

96 Inoltre, non si può condividere la tesi della Repubblica di Bulgaria quando afferma che è alla luce della probabilità che le misure adottate dall'organismo pagatore venissero annullate, e che esse si rivelassero quindi inefficaci e costose, che quest'ultimo ha deciso di non intraprendere siffatte azioni in tale fase.

97 Invero, come constatato al punto 95 supra, le ingiunzioni dell'organismo pagatore annullate dai giudici nazionali bulgari vertevano sulla sospensione dei pagamenti ai programmi di promozione che le relazioni finali dell'OLAF avevano constatato essere a rischio, e non sul recupero delle spese controverse.

98 A tal riguardo, dal fascicolo di causa risulta che non tutte le ingiunzioni dell'organismo pagatore sono state contestate dinanzi ai giudici nazionali della Repubblica di Bulgaria. Di conseguenza, nulla può consentire di affermare che, se fossero state adottate misure dirette al recupero delle spese controverse, esse sarebbero state tutte oggetto di una domanda di annullamento dinanzi a questi stessi giudici. Allo stesso modo, è altrettanto ipotetico affermare che esse avrebbero potuto essere annullate dai giudici nazionali bulgari.

99 In tale contesto, occorre altresì sottolineare che, in forza dell'articolo 54, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1306/2013, se la Repubblica di Bulgaria avesse adottato misure amministrative volte al recupero delle somme di cui trattasi e, parallelamente, i giudici nazionali bulgari avessero concluso nel senso dell'assenza di irregolarità, essa avrebbe allora potuto dichiarare al fondo in questione, come spesa, l'onere finanziario da essa sostenuto al riguardo.

100 In terzo luogo, occorre altresì constatare che la Repubblica di Bulgaria non ha fornito alcuna indicazione in merito ai termini entro i quali i procedimenti avviati potevano essere conclusi.

101 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il quarto motivo di ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sul quinto motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 e del principio di proporzionalità

102 La Repubblica di Bulgaria osserva che la Commissione non ha rilevato alcuna irregolarità quando ha controllato i diversi programmi di promozione per i quali le spese controverse erano state infine considerate come costituenti un rischio per il fondo in questione. Inoltre, essa fa valere che dall'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 risulta che l'onere finanziario risultante dal mancato recupero di somme indebitamente versate deve essere ripartito uniformemente tra l'Unione e lo Stato membro interessato. Essa aggiunge che non esistono norme sulla verifica di conformità per il caso in cui le irregolarità non riguardino carenze nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri. Essa precisa che i versamenti effettuati dagli Stati membri nell'ambito del FEAGA sono rimborsati dal bilancio dell'Unione. Pertanto, essa ritiene che, nella misura in cui gli Stati membri agiscano per conto dell'Unione, è quest'ultima che dovrebbe sopportare le perdite causate dal comportamento di privati quando detti Stati abbiano fatto ciò che era in loro potere per assicurarsi della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAGA. Di conseguenza, essa adduce che, nel caso di specie, la responsabilità delle conseguenze finanziarie delle irregolarità constatate dalla Commissione dovrebbe essere condivisa con l'Unione e che l'importo delle rettifiche finanziarie controverse sia quindi sproporzionato.

103 La Commissione contesta tale argomentazione.

104 In primo luogo, la Repubblica di Bulgaria ritiene, in sostanza, che non esista una regola di verifica di conformità per il caso in cui le irregolarità constatate dalla Commissione non riguardino carenze nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri.

105 È sufficiente constatare al riguardo che dall'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 risulta che, purché abbia seguito la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del medesimo regolamento, la Commissione può in particolare adottare atti di esecuzione che escludano dal finanziamento dell'Unione gli importi posti a carico del bilancio di quest'ultima in tre fattispecie che non corrispondono necessariamente a carenze nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri.

106 Orbene, nel caso di specie, è pacifico che la rettifica finanziaria controversa è stata adottata sulla base di due di tali fattispecie, ossia quella prevista all'articolo 54, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 1306/2013, che riguarda il mancato recupero di spese indebite entro i termini fissati dall'articolo 54, paragrafo 1, di detto regolamento, e quella prevista dall'articolo 54,

paragrafo 5, lettera c), del medesimo regolamento, che riguarda in particolare il mancato recupero di tali spese a causa di negligenze imputabili all'amministrazione o a un altro servizio od organismo di uno Stato membro.

107 Di conseguenza, l'argomento vertente sul fatto che le irregolarità constatate dalla Commissione nel caso di specie non vertono su carenze nei sistemi di gestione e di controllo della Repubblica di Bulgaria è irrilevante ai fini della valutazione della legittimità della decisione impugnata e per tale ragione deve essere respinto.

108 Analogamente, da quanto precede risulta che le considerazioni con cui la Repubblica di Bulgaria fa valere di non aver commesso alcun inadempimento agli obblighi derivanti dal regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GU 2008, L 3, pag. 1), e del regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione, del 5 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento n. 3/2008 (GU 2008, L 147, pag. 3), e di condividere l'attuazione del regime «programma di promozioni» con la Commissione sono prive di rilevanza e devono anch'esse essere respinte per la medesima ragione.

109 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria si avvale dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, per esigere la condivisione con la Commissione dell'onere finanziario risultante dalle irregolarità che inficiano le spese controverse.

110 Tuttavia, dal considerando 37 del regolamento n. 1306/2013 risulta che «[i]n taluni casi di negligenza da parte dello Stato membro, è anche corretto imputare l'intera somma a tale Stato membro».

111 Orbene, nel caso di specie, la Commissione ha adottato la rettifica finanziaria contestata poiché ha considerato che la mancata adozione della benché minima misura diretta a recuperare le spese controverse dovesse essere considerata come una negligenza di questo tipo, commessa dalla Repubblica di Bulgaria.

112 Oltre a ciò, si deve constatare che è l'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 a prevedere i casi in cui l'onere finanziario derivante da irregolarità che colpiscono le spese effettuate nell'ambito del FEAGA può essere ripartito tra lo Stato membro interessato e la Commissione. In tal senso, quest'ultimo prevede che, «[q]ualora il recupero [di spese indebite] non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50% è a carico del bilancio dell'Unione».

113 Orbene, tale disposizione non è applicabile nel caso di specie, poiché nessuna domanda di recupero, ai sensi di detta disposizione, è stata presentata dalla Repubblica di Bulgaria e una siffatta domanda non è stata nemmeno presentata dinanzi ai suoi giudici nazionali, il che costituisce peraltro il motivo stesso della rettifica finanziaria controversa.

114 Di conseguenza, il quinto motivo deve essere respinto in toto e, pertanto, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

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

116 La Repubblica di Bulgaria, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica di Bulgaria è condannata alle spese.

Kanninen Półtorak Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 marzo 2023.

Firme