

Causa C-465/10

**Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
contro
Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Conseil d'État (Francia)]

«Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Sovvenzioni erogate a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale – Inosservanza delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici da parte del beneficiario – Obbligo di recupero delle sovvenzioni in caso di irregolarità – Termine di prescrizione»

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale del Conseil d'État francese (Consiglio di Stato) verte sull'interpretazione dei regolamenti (CEE) n. 2052/88 (2), (CEE) n. 4253/88 (3) e (CE) n. 2988/95 (4). All'epoca dei fatti i suddetti regolamenti (in prosieguo: «i regolamenti applicabili») figuravano tra gli strumenti a disciplina dei Fondi strutturali dell'Unione europea (5). I Fondi strutturali (6) rappresentano i principali strumenti di cui dispone l'Unione europea per sostenere lo sviluppo sociale ed economico negli Stati membri. Essi rappresentano oltre un terzo del bilancio dell'Unione.

2. Il giudice del rinvio chiede, in primo luogo, se il diritto dell'Unione imponga un obbligo di recupero degli importi concessi a titolo del FESR quando il beneficiario (che è un'amministrazione aggiudicatrice (7)) utilizza la sovvenzione per realizzare un'operazione finanziata in violazione delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. In secondo luogo, detto giudice chiede una presa di posizione circa l'applicazione del termine di prescrizione di cui all'art. 3 del regolamento n. 2988/95 con riferimento a tale recupero.

Contesto normativo

Il regolamento n. 2052/88

3. Tra gli obiettivi dichiarati del regolamento n. 2052/88 figura il rafforzamento dell'efficacia dei Fondi strutturali e il coordinamento dei loro interventi (8).

4. L'art. 3, n. 5, impone al Consiglio l'adozione delle disposizioni necessarie per provvedere al coordinamento, da un lato, tra gli interventi dei singoli Fondi, e dall'altro, tra gli interventi di questi ultimi, della Banca europea per gli investimenti (in prosieguo: la «BEI») e degli altri strumenti finanziari esistenti.

5. L'art. 7 è intitolato «Compatibilità e controllo». Per quanto rileva ai fini del presente procedimento, esso afferma:

«1. Le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali (...) debbono essere conformi alle disposizioni dei trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi nonché alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti (...) la stipulazione di contratti di appalti pubblici (...).

2. Fatte salve le disposizioni del regolamento finanziario, le disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafi 4 e 5, precisano le regole armonizzate volte a rafforzare i controlli degli interventi strutturali. (...).

Il regolamento n. 4253/88

6. Il regolamento del Consiglio n. 4253/88 reca le disposizioni di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei Fondi.

7. Il sesto 'considerando' del regolamento n. 2082/93 (9), che ha modificato il regolamento n. 4253/88, precisa che:

«(...) in virtù del principio di sussidiarietà, e fatte salve le competenze della Commissione a cui spetta in particolare gestire le risorse finanziarie della Comunità, la responsabilità di applicare le forme d'intervento menzionato nei quadri comunitari di sostegno deve incombere principalmente agli Stati membri al livello territoriale adeguato secondo la specificità di ciascuno Stato membro».

8. L'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 così dispone:

«1. Al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, gli Stati membri, in sede di realizzazione delle azioni, adottano le misure necessarie per:

- verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente,
- prevenire e sanzionare le irregolarità,
- recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate. Per le sovvenzioni globali l'intermediario può ricorrere, con l'accordo dello Stato membro e della Commissione, a una garanzia bancaria od a qualunque altra forma di assicurazione contro tale rischio.

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e, in particolare, le comunicano una descrizione dei sistemi di controllo e di gestione istituiti ai fini di una realizzazione efficace delle azioni. Essi informano regolarmente la Commissione circa l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

(...).

9. L'art. 24 recita:

«Riduzione, sospensione o soppressione del contributo

1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata.

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione.

3. Qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito deve essere restituita alla Commissione. Le somme non restituite sono aumentate degli interessi di mora (...).

Il regolamento n. 2988/95

10. Tale regolamento prevede una serie di disposizioni generali riguardanti controlli, misure e sanzioni amministrative per irregolarità nei pagamenti effettuati a beneficiari nell'ambito delle politiche comunitarie. In precedenza non esistevano regole comuni che definissero tali irregolarità.

11. Rilevano, in particolare, il terzo, il quarto e il quinto 'considerando' del regolamento. Il terzo 'considerando' segnala che le modalità di gestione e dei sistemi di controllo del bilancio comunitario sono regolate da disposizioni dettagliate diverse a seconda delle politiche comunitarie in questione ma che occorre combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità (10). Il quarto 'considerando' dispone 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. Il quinto 'considerando' ricorda che le irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al regolamento n. 2988/95. Da ultimo, come si evince dal quattordicesimo 'considerando', la portata orizzontale del regolamento n. 2988/95 è sufficientemente ampia da richiedere che sia fondato sull'art. 235 del Trattato CE e sull'art. 203 del Trattato CEEA.

12. L'art. 1 del regolamento n. 2988/95 prevede 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'art. 2, per quanto viene in rilievo nel caso in esame, recita:

«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.

(...)

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.

4. Fatto salvo il diritto comunitario applicabile, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto degli Stati membri».

14. L'art. 3 prevede, tra l'altro, quanto segue:

«1. Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Tuttavia, le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore e comunque non inferiore a tre anni.

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

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

Tuttavia, la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione,

fatti salvi i casi in cui la procedura amministrativa sia stata sospesa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1 [(11)].

(...)

3. Gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto rispettivamente al paragrafo 1 e al paragrafo 2».

15. Ai sensi dell'art. 4, in linea generale, qualora un operatore economico abbia indebitamente ottenuto un vantaggio grazie a un'irregolarità, tale vantaggio dev'essere revocato (mediante versamento o incameramento degli importi dovuti o indebitamente percetti ovvero mediante la rinuncia totale o parziale a una garanzia).

16. L'art. 5 prevede la possibilità di applicare sanzioni amministrative in caso di irregolarità intenzionali o causate da negligenza.

Il regolamento n. 1083/2006

17. L'art. 2, n. 7, del regolamento n. 1083/2006 (12), altresì richiamato nelle osservazioni scritte alla Corte (13), definisce 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 europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

La normativa nazionale

18. All'epoca dei fatti, l'art. 2262 del Codice civile francese prevedeva che «tutte le azioni, sia reali sia personali, si prescrivono in trent'anni (...)».

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

19. Dal fascicolo nazionale risulta che, in data 5 dicembre 1995, la Chambre de commerce et d'industries du département de l'Indre (Camera di commercio e dell'industria del dipartimento dell'Indre; in prosieguo: la «CCI») ha presentato domanda di intervento finanziario al prefetto del suddetto dipartimento (in prosieguo: il «prefetto») per finanziare un'operazione denominata «Objectif Entreprises» (in prosieguo: «l'operazione»). Lo scopo dell'operazione era di condurre una ricerca per verificare l'eventuale presenza di imprese francesi e straniere intenzionate a investire e a stabilirsi nel dipartimento dell'Indre. La CCI aveva deciso di incaricare un'impresa che realizzasse l'operazione per suo conto.

20. Ai quesiti postigli per iscritto dalla Corte ai sensi dell'art. 54 bis del proprio regolamento di procedura, il governo francese ha messo a disposizione ulteriori informazioni e alcuni documenti. Emerge pertanto che, con lettera del 27 settembre 1995, la CCI ha informato il prefetto che intendeva servirsi dell'impresa DDB-Needham per realizzare l'operazione. Tale lettera era stata inviata prima della pubblicazione di un bando di gara sulla Gazzetta ufficiale nazionale (ossia il *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*), avvenuta in data 4 novembre 1995.

21. In data 8 dicembre 1995, previo esame delle offerte pervenute, la DDB-Needham è stata selezionata a motivo della qualità superiore dei servizi offerti e del minor costo rispetto alle altre imprese concorrenti.

22. Il 29 maggio 1996 la CCI ha stipulato un contratto con la DDB-Needham relativamente a servizi da fornire per un triennio. I compensi ammontavano a FF 3 895 380 (EUR 600 000) per il 1996 e circa FF 2 725 560 (EUR 420 000) per il 1997 e il 1998.

23. In base a un accordo siglato il 20 dicembre 1996 (che richiama il regolamento n. 2081/93 e il regolamento n. 2082/93 (14)) la CCI ha percepito FF 400 000 (EUR 60 979 60) dal FESR quale finanziamento dell'operazione. I fondi nazionali hanno altresì concesso alla CCI due finanziamenti per lo stesso fine. Tuttavia, soltanto le sovvenzioni del FESR costituiscono l'oggetto del presente procedimento.

24. La CCI è stata informata, con lettera del 9 maggio 2000, del fatto che l'operazione doveva essere assoggettata a un controllo effettuato dal prefetto della regione Centre (in prosieguo: il

«prefetto della regione»). La relazione, intitolata «Audit sur l'utilisation des fonds structurels européens» (in prosieguo: «la relazione di controllo»), è stata firmata dal prefetto della regione e dalla trésorerie générale (uffici finanziari) regionale il 14 marzo 2001. Essa è stata trasmessa alla CCI il 18 luglio 2001.

25. Nella relazione di controllo sono state indicate le irregolarità descritte di seguito. In primo luogo, l'appalto era stato aggiudicato alla DDB-Needham in violazione delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. In particolare, la CCI aveva comunicato la scelta della DDB-Needham al prefetto prima della pubblicazione del bando di gara. Inoltre, nessun elemento indicava che la comunicazione dei contratti da aggiudicare relativi all'operazione era stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (così denominata all'epoca). In secondo luogo, il contratto era stato firmato ma era privo di data.

26. Il 23 gennaio 2002 il prefetto della regione ha comunicato alla CCI che era stata emessa una decisione con cui, tra l'altro, veniva chiesto il recupero della sovvenzione del FESR per inosservanza delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici con riferimento all'attuazione dell'operazione.

27. L'opposizione della CCI a tale decisione è stata respinta con decisione implicita del Trésorier-payeur général (pagatore generale).

28. Il 3 giugno 2004 il Tribunal administratif de Limoges (Tribunale amministrativo di Limoges) ha respinto il ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione del prefetto della regione, nonché della decisione del Trésorier-payeur général.

29. La Cour administrative d'appel de Bordeaux (Corte d'appello amministrativa di Bordeaux) ha annullato la sentenza del Tribunal administratif de Limoges in data 12 giugno 2007. Detto giudice ha ritenuto che l'accordo non contenesse alcuna disposizione esplicita a conferma del fatto che la CCI fosse soggetta alle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e che non sussistesse alcuna disposizione del diritto dell'Unione atta a fornire un fondamento giuridico per il recupero dei fondi in parola.

30. Il ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales (Ministro dell'interno, dell'Oltremare e delle Comunità locali) ha impugnato tale decisione dinanzi al Conseil d'État, che ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Per quanto concerne la sussistenza di un fondamento giuridico dal quale risulterebbe un obbligo di recupero dell'aiuto versato alla CCI:

Se, quando un'amministrazione aggiudicatrice beneficiaria di sovvenzioni versate a titolo del FESR non ha rispettato una o più procedure in materia di aggiudicazione di appalti pubblici per la realizzazione dell'operazione sovvenzionata, laddove non sia peraltro contestato che il progetto possa beneficiare del fondo e che esso sia stato posto in essere, esista una disposizione di diritto dell'Unione europea, in particolare nei [regolamenti nn. 2052/88 e 4253/88], sulla quale basare un obbligo di recupero delle sovvenzioni. Se, laddove esista una siffatta disposizione, detto obbligo valga per qualsiasi violazione delle norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, o solo per talune di esse e, in tale ultimo caso, quali siano tali violazioni

2) In caso di risposta almeno parzialmente positiva alla prima questione, per quanto concerne le modalità di recupero di un aiuto indebitamente versato:

a) Se la violazione, da parte un'amministrazione aggiudicatrice che beneficia di un aiuto a titolo del FESR, di una o più norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici in occasione della scelta del prestatore incaricato di realizzare l'operazione sovvenzionata costituisca un'irregolarità ai sensi del regolamento n. 2988/95. Se la circostanza che l'autorità nazionale competente, quando ha deciso di concedere l'aiuto richiesto a titolo del FESR, non potesse ignorare il fatto che il beneficiario aveva violato le procedure in materia di aggiudicazione di appalti pubblici per assumere, ancor prima della concessione dell'aiuto, il prestatore incaricato di realizzare l'operazione finanziata dal beneficiario medesimo, possa incidere sulla qualifica di irregolarità ai sensi del regolamento n. 2988/95.

b) In caso di soluzione affermativa della seconda questione, lett. a), e poiché, come dichiarato dalla Corte di giustizia nella sentenza Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Josef Vosding Schlacht, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH e a. [(15)], il termine di prescrizione previsto all'art. 3 del regolamento

n. 2988/95 è applicabile alle misure amministrative quali il recupero di un aiuto indebitamente percepito da un operatore in ragione di irregolarità commesse da quest'ultimo, se:

- il termine di prescrizione debba decorrere dalla data del versamento dell'aiuto al rispettivo beneficiario ovvero dalla data dell'uso, da parte di quest'ultimo, della sovvenzione percepita per remunerare il prestatario assunto in violazione di una o più norme relative agli appalti pubblici;
- tale termine debba essere considerato interrotto dalla trasmissione al beneficiario della sovvenzione, da parte dell'autorità nazionale competente, di una relazione di controllo con cui viene constatata l'inosservanza delle procedure in materia di aggiudicazione di appalti pubblici e con cui viene raccomandato all'autorità nazionale di farsi corrispondere il rimborso delle somme versate;
- quando uno Stato membro si avvale della possibilità ad esso riconosciuta dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95 di applicare un termine di prescrizione più lungo, segnatamente per quanto riguarda l'applicazione, in Francia, [del termine di diritto comune previsto alla data dei fatti controversi, che è trentennale], la compatibilità di siffatto termine con il diritto dell'Unione, in particolare con il principio di proporzionalità, debba essere valutata in rapporto al termine massimo di prescrizione previsto dalla normativa nazionale che serve come base giuridica per la richiesta di recupero dell'amministrazione nazionale oppure in rapporto al termine effettivamente previsto nel caso di specie.

c) In caso di soluzione negativa della seconda questione, lett. a), se gli interessi finanziari dell'Unione europea ostino a che, per la corresponsione di un aiuto come quello oggetto del caso di specie, il giudice applichi le norme nazionali in materia di revoca delle decisioni costitutive di diritti, secondo le quali, al di fuori dei casi di inesistenza, di ottenimento con frode, o di richiesta del beneficiario, l'amministrazione può revocare una decisione individuale costitutiva di diritti, se illegittima, soltanto entro il termine di quattro mesi dall'adozione di tale decisione, tenuto conto del fatto che una decisione amministrativa individuale può, in particolare se riguarda la corresponsione di un aiuto, essere accompagnata da condizioni risolutive la cui realizzazione consente la revoca dell'aiuto in questione senza alcun limite temporale, posto che il Conseil d'État ha affermato che tale norma nazionale doveva essere interpretata nel senso che essa poteva essere invocata dal beneficiario di un aiuto indebitamente concesso in applicazione della normativa dell'Unione soltanto in caso di buona fede di quest'ultimo».

31. Hanno presentato osservazioni scritte i governi francese e polacco e la Commissione. Non essendone stata fatta domanda, non si è tenuta udienza.

Analisi

Osservazioni preliminari

32. Reputo necessarie alcune osservazioni preliminari prima di procedere con l'analisi.

33. In primo luogo, nella causa principale è pacifico che l'operazione potesse beneficiare del sostegno finanziario del FESR.

34. In secondo luogo, non è controverso dinanzi al giudice nazionale che il contratto tra la CCI e la DDB-Needham rientri nell'ambito della direttiva 92/50/CEE (16). Il relativo valore eccede la soglia di EUR 200 000 fissata all'art. 7 di tale direttiva e riguarda i servizi elencati nell'Allegato IA. Pertanto, la CCI, in qualità di amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva 92/50/CEE, avrebbe dovuto pubblicare il bando prescritto nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (17).

35. In terzo luogo, per quanto riguarda i regolamenti applicabili, il regolamento n. 2988/95 ha istituito un quadro generale per le misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto dell'Unione europea allo scopo di «combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari dell'[Unione]» (18) Tale regolamento va letto in combinato disposto con la normativa specifica dell'Unione applicabile al caso di specie, segnatamente il regolamento n. 2052/88 (19) e il regolamento n. 4253/88 (20).

36. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2988/95 prevede, quale regola generale, che ogni irregolarità «comporta» (ossia – per come io l'intendo – «ha quale esito» (21)), in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto. Più specificatamente, l'art. 23, n. 1, del regolamento

n. 4253/88 prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per verificare che le azioni finanziate dai Fondi strutturali siano state attuate correttamente, per prevenire e sanzionare le irregolarità, e per recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza (22).

37. In quarto luogo, la gestione condivisa – vale a dire la collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione – è la modalità scelta dal legislatore dell'Unione per l'esecuzione del bilancio nel rispetto dei Fondi strutturali. Tuttavia, l'attuazione del sostegno nell'ambito dei Fondi è compito primario degli Stati membri.

38. Come risulta, inoltre, dall'art. 280 CE (divenuto art. 325 TFUE), l'Unione europea e gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure per combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

39. La Corte ha inoltre ritenuto che, nell'esercizio dei propri obblighi, gli Stati membri non abbiano alcun potere discrezionale circa l'opportunità di pretendere o meno la restituzione di fondi comunitari indebitamente o irregolarmente concessi (23).

40. In quinto luogo, la Corte ha stabilito che l'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 crea un obbligo per gli Stati membri, senza che vi sia necessità di una prescrizione di diritto nazionale, di recuperare i fondi «persi» a causa di un abuso (24).

41. In sesto luogo, ai fini dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, non si può tracciare alcuna distinzione di ordine quantitativo o qualitativo circa le irregolarità che possono dar luogo alla riduzione di un contributo (25). Il fatto che un'irregolarità provochi un serio pregiudizio o che essa sia di «natura tecnica» è ugualmente ininfluenza. Un'irregolarità è un'irregolarità (26).

42. Da ultimo, nel caso di specie, non si contesta il fatto che l'operazione (Objectif Entreprises) sia stata effettivamente realizzata. Ciò posto, le parti che hanno presentato osservazioni alla Corte concordano sul fatto che la sovvenzione in parola non può essere considerato, a rigor di termini, «persa» ai sensi dell'art. 23, n. 1, terzo trattino, del regolamento n. 4253/88.

Sulla prima e la seconda questione, lett. a)

43. È opportuno esaminare congiuntamente la prima e la seconda questione, lett. a). Entrambe riguardano il significato di «irregolarità» e se i regolamenti applicabili impongano agli Stati membri il recupero di importi versati dai Fondi.

44. Nella prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli Stati membri siano tenuti a recuperare importi concessi a titolo del FESR quando il beneficiario, ove abbia incaricato un'impresa dell'esecuzione dell'operazione sovvenzionata, non ha rispettato le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. Il giudice nazionale intende altresì sapere se detto obbligo, qualora sussista, valga per qualsiasi violazione di tali norme. Detto giudice chiede, quindi, in caso di risposta affermativa, se tale inadempimento costituisca un'irregolarità ai sensi del regolamento n. 2988/95.

45. Il governo francese sostiene che l'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 debba essere interpretato in conformità al regolamento n. 2052/88 e al regolamento n. 2988/95.

46. La Francia sostiene altresì che l'art. 23, n. 1, terzo trattino, del regolamento n. 4253/88 non costituisce il fondamento per il recupero della sovvenzione, giacché i fondi in parola non possono essere considerati «persi» ai sensi della detta disposizione. Occorre invece ritenere che il fondamento giuridico per tale recupero sia il secondo trattino del suddetto articolo («prevenire e sanzionare le irregolarità»). La Francia deduce, inoltre, che deve essere applicata per analogia la giurisprudenza della Corte sull'art. 24 del regolamento n. 4253/88 e che, conseguentemente, i fondi in parola devono essere considerati indebitamente versati.

47. La Polonia fa valere che, in casi come questi, è necessario tenere conto dell'obiettivo dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88, ossia garantire il successo delle operazioni per le quali sono erogati contributi finanziari dai Fondi. Ciascun caso andrebbe valutato in base alle circostanze specifiche. La Polonia sostiene che l'art. 2, n. 7, del regolamento n. 1083/2006 (27) debba essere applicato per analogia all'interpretazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88. Pertanto, affinché da una violazione del diritto dell'Unione derivi un'irregolarità, quest'ultima deve avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione europea mediante

l'imputazione ad esso di spese indebite.

48. La Polonia deduce che una procedura per l'aggiudicazione di un appalto in cui non è stata indetta alcuna gara produce tale effetto e che lo Stato membro dovrebbe pertanto adottare misure per recuperare gli importi versati. Tuttavia, la Polonia ritiene che una violazione delle procedure dell'Unione per l'aggiudicazione di un appalto che non produce effetti sul bilancio dell'Unione europea non generi un'irregolarità ai sensi dell'art. 2, n. 7, del regolamento n. 1083/2006. Conseguentemente, siffatta violazione non può essere un'irregolarità ai sensi dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88.

49. La Commissione è del parere che i regolamenti applicabili debbano essere interpretati congiuntamente. Il fatto che gli importi di cui trattasi non sono andati «persi» è irrilevante ai fini della questione se l'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 fornisca un fondamento giuridico per il recupero della sovvenzione del FESR.

50. Al pari del governo francese e della Commissione, anch'io ritengo che i regolamenti applicabili debbano essere interpretati congiuntamente.

51. L'art. 2, n. 7, del regolamento n. 1083/2006 può essere ignorato nella fattispecie, in quanto non era applicabile all'epoca dei fatti.

52. I regolamenti nn. 2052/88 e 4253/88 non definiscono il termine «irregolarità».

53. Tuttavia, se si vogliono interpretare congiuntamente i regolamenti applicabili, la nozione di «irregolarità» deve essere intesa univocamente, ossia nello stesso modo in ciascun regolamento.

54. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2052/88 prevede che le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali debbono essere conformi ai Trattati e alle politiche comunitarie, in particolare quelle concernenti la stipulazione di contratti di appalti pubblici.

55. L'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95 stabilisce che l'irregolarità è «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico» che abbia «(...) come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

56. Nel caso di specie, la violazione del diritto comunitario (divenuto diritto dell'Unione) non è contestata. È pacifico che la CCI (un «operatore economico» ai fini dell'art. 1, lett. 2, del regolamento n. 2988/95 e un'«amministrazione aggiudicatrice» ai sensi della direttiva 92/50/CEE) non ha osservato le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici in sede di aggiudicazione dell'appalto per l'esecuzione dell'operazione «Objectif Entreprises».

57. Ne consegue che l'operazione finanziata dalla sovvenzione del FESR non ha rispettato l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2052/88.

58. La questione è se tale violazione del diritto dell'Unione abbia come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea o ai bilanci (quali i Fondi strutturali) da questa gestiti ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

59. L'intenzione del legislatore alla base dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2052/88 sembra essere quella di fare in modo che le spese effettuate dall'Unione europea nel settore dei Fondi strutturali siano rigorosamente limitate agli operatori che rispettano le regole del diritto dell'Unione e non servano ad avallare comportamenti ad esse contrari (28).

60. Ne consegue che le spese sostenute in contrasto con il diritto dell'Unione sarebbero logicamente considerate pregiudizievoli del bilancio dell'Unione.

61. Nella citata sentenza Irlanda/Commissione (29) la Corte ha esaminato i poteri della Commissione ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 per recuperare importi concessi all'Irlanda in base al Fondo sociale europeo (in prosieguo: il «FSE»). Le autorità irlandesi hanno riconosciuto che un'irregolarità (sebbene non intenzionale) si era verificata in quanto la pista di controllo dei fondi in parola non era conforme alle buone prassi del FSE (30). L'irregolarità non aveva dato luogo ad un finanziamento comunitario indebito o eccessivo in tale caso di specie.

Ciononostante, ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88, la Commissione mirava a ridurre l'importo dell'aiuto finanziario inizialmente accordato.

62. La Corte ha respinto la tesi dell'Irlanda secondo cui le irregolarità di natura «tecnica» non arrecavano pregiudizio al bilancio dell'Unione. Il giudice dell'Unione ha ritenuto che anche irregolarità che non hanno alcun preciso impatto finanziario possano arrecare un serio pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione nonché al rispetto del diritto di quest'ultima e giustificare, pertanto, l'applicazione di rettifiche finanziarie ad opera della Commissione (31).

63. Nella citata sentenza Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (32), la Corte ha ribadito che gli artt. 23 e 24 del regolamento n. 4253/88 devono essere interpretati congiuntamente.

64. Ritengo, pertanto, che l'approccio della Corte nella citata sentenza Irlanda/Commissione debba applicarsi per analogia all'interpretazione dell'art. 23 del regolamento n. 4253/88.

65. Pertanto, anche irregolarità che non hanno alcun preciso impatto finanziario e non sono quantificabili come tali devono nondimeno essere considerate gravemente lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

66. La questione è se il pregiudizio arrecato al bilancio dell'Unione (oppure ai bilanci gestiti dall'Unione) comporti in questo caso una perdita di entrate o l'imputazione di spese indebite.

67. Nel caso di specie non esistono informazioni sullo specifico costo finanziario dell'irregolarità. In effetti, potrebbe essere impossibile calcolarlo (33).

68. Ciò detto, si può ragionevolmente ritenere che, se la CCI, quale amministrazione aggiudicatrice, avesse rispettato le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, l'intero costo di finanziamento dell'operazione avrebbe forse potuto essere inferiore. Sotto tale profilo, si potrebbe ritenere che l'erogazione della sovvenzione del FESR abbia prodotto una spesa indebita ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

69. Pertanto, dal dettato e dallo scopo dei regolamenti applicabili, nonché dalla citata sentenza della Corte Irlanda/Commissione, applicata per analogia, consegue, a mio avviso, che l'inosservanza dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2052/88 ha come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea o ai bilanci dei Fondi strutturali in quanto autorizza una spesa indebita, costituendo, dunque, un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95 e dell'art. 23 del regolamento n. 4253/88.

70. In tali circostanze gli Stati membri sono tenuti a procedere al recupero degli importi indebitamente versati.

71. La questione è se essi siano tenuti a perseguire il beneficiario per l'intero importo della sovvenzione.

72. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2988/95 impone agli Stati membri di istituire misure amministrative «(...) solo qualora risultino necessari[e] per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario (...)». Tali misure devono avere carattere «effettivo, proporzionato e dissuasivo» per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. L'art. 2, n. 3, stabilisce che le disposizioni del diritto dell'Unione «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» (34).

73. Per tutelare il bilancio dell'Unione (e i singoli bilanci da essa gestiti, quali i Fondi strutturali) gli Stati membri sono tenuti a recuperare gli importi versati in caso di irregolarità. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2988/95, in linea generale, ogni irregolarità comporta la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto (35). Nell'adempimento di tale obbligo, gli Stati membri dovrebbero pertanto attivarsi nel recupero dell'importo che costituisce un «vantaggio indebitamente ottenuto». Ciò può comportare la restituzione dell'intera sovvenzione originariamente erogata, oppure una restituzione soltanto parziale, ossia di un importo minore (36).

74. Dalla ricostruzione dei fatti operata dal giudice nazionale risulta che tutte le fasi pertinenti

della scelta del fornitore di servizi per la realizzazione dell'Objectif Entreprises hanno avuto luogo prima dell'assegnazione della sovvenzione (37). Tuttavia, la natura particolare dell'irregolarità sorta (mancata applicazione di procedura di gara secondo le pertinenti norme dell'Unione) si traduce nell'impossibilità di individuare e calcolare una perdita specifica «causata» dall'irregolarità medesima. Il fornitore di servizi inizialmente individuato e successivamente selezionato risulta essere stato l'unico a presentare l'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito della gara d'appalto nazionale che si era tenuta. Tuttavia, se l'appalto fosse stato regolarmente pubblicizzato secondo le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, fornitori di servizi di altri Stati membri avrebbero potuto dimostrare il loro interesse e, forse, avrebbero potuto presentare offerte economicamente più vantaggiose. Nessuno, però, può dire in che misura queste ultime avrebbero potuto essere, eventualmente, più vantaggiose. Inoltre, poiché l'operazione era finanziata in parte dal FESR e in parte da fondi nazionali, è impossibile affermare l'entità di un'ipotetica) conseguente economia per il bilancio dell'Unione e per quello nazionale.

75. Tutto quello che si può dire con certezza è che l'operazione per cui era stata concessa una sovvenzione è stata effettivamente realizzata; che, forse, avrebbe avuto un costo minore se le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici fossero state rispettate, che il fornitore di servizi scelto avrebbe potuto essere un altro e che, forse, sarebbe potuta risultare un'equivalente economia per entrambi i bilanci, quello nazionale e quello dell'Unione.

76. Alla luce di tali circostanze, si pone il problema della decisione del giudice nazionale al riguardo.

77. In teoria, esistono tre opzioni: non procedere ad alcun recupero, procedere al recupero dell'intera sovvenzione o procedere al recupero di un importo intermedio che sia adeguato alla perdita causata al bilancio dell'Unione dall'inosservanza delle procedure di quest'ultima in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

78. Per i motivi appena illustrati, escluderei la terza opzione riguardo al caso di specie.

79. Rimangono da analizzare le opzioni di non procedere ad alcun recupero e di procedere al recupero integrale.

80. Ritengo che l'opzione di non procedere ad alcun recupero sia incompatibile con i principi su cui si è finora basata la giurisprudenza della Corte (38). Con la sua applicazione si trasmetterebbe un messaggio del tutto sbagliato in termini di obbligo per i beneficiari di fondi dell'Unione di rispettare le norme che disciplinano la concessione di tali fondi.

81. È ben vero che il recupero integrale potrebbe sembrare un rimedio eccessivamente duro per il caso di specie. Il pregiudizio al bilancio dell'Unione potrebbe essere stato in realtà lieve o nullo. Tuttavia, ritengo che esistano almeno tre validi motivi per concludere a favore del recupero integrale della sovvenzione.

82. In primo luogo, ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2988/95, nell'eseguire il loro obbligo di recuperare gli importi in parola, alle autorità nazionali è imposto di tenere conto, tra l'altro, della natura e della gravità dell'irregolarità, nonché del grado di responsabilità implicato. Nella fattispecie, la previa informazione comunicata al prefetto, che indicava la totale inosservanza delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, rappresenta, a mio avviso, un fattore assai importante da tenere in considerazione.

83. In secondo luogo, le procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici sono destinate ad essere applicate a tutti gli appalti che superano una determinata soglia, proprio per rendere accessibili tali appalti a potenziali prestatori di servizi di altri Stati membri. È ovviamente auspicabile che tale processo produca (spesso) offerte economicamente più vantaggiose rispetto a gare d'appalto indette a livello soltanto nazionale. Ma questo è solo un aspetto della questione. Un fattore altrettanto importante è che il rispetto delle procedure incoraggia il corretto funzionamento del mercato unico.

84. In terzo luogo, nelle circostanze del caso di specie, la scelta tra non procedere ad alcun recupero e procedere al recupero integrale è inevitabile. Applicando l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2988/95 (che stabilisce che le misure per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione devono avere carattere «effettivo, proporzionato e dissuasivo»), l'ipotesi di non procedere ad alcun recupero non sarebbe né effettiva, né dissuasiva, mentre il recupero integrale sarebbe sia effettivo, sia dissuasivo. Poiché nel caso di specie si è già esclusa l'opzione di procedere a un recupero

parziale, il recupero integrale risulta anche proporzionato.

85. Il giudice a quo si domanda, tuttavia, se la qualificazione di irregolarità possa essere modificata dalla circostanza che il prefetto, nel momento in cui ha concesso la sovvenzione del FESR alla CCI, doveva essere a conoscenza del fatto che vi era stata un'inosseranza delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici nella scelta del fornitore di servizi.

86. Nella sentenza *Emsland-Stärke* (39) la Corte ha affermato che la circostanza che l'autorità competente era stata informata di un'irregolarità non consente, di per sé, di togliere all'irregolarità di cui trattasi la qualificazione di irregolarità «causata da negligenza», o addirittura «intenzionale», ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Allo stesso modo, pertanto, tale circostanza non può mutare la qualificazione del comportamento in parola come irregolarità ai sensi dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88.

87. A mio avviso, occorre pertanto risolvere la prima questione e la seconda questione, lett. a), nel senso che, quando un beneficiario di sovvenzioni dei Fondi strutturali che è un'amministrazione aggiudicatrice ai fini delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazioni di appalti pubblici non rispetta le procedure anzidette nella scelta di un fornitore di servizi per la realizzazione di un'operazione totalmente o parzialmente finanziata con tali Fondi, l'art. 23, n. 1, secondo trattino, del regolamento n. 4253/88 impone agli Stati membri di adottare misure per il recupero delle sovvenzioni in parola. Conseguentemente, il comportamento del beneficiario costituisce un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

Sulla seconda questione, lett. b)

88. La seconda questione, lett. b), riguarda l'interpretazione dell'art. 3 del regolamento n. 2988/95.

89. Il giudice del rinvio sottopone tre questioni riguardanti il termine di prescrizione applicabile alle circostanze della causa principale. In primo luogo, egli si interroga sulla decorrenza di detto termine; in secondo luogo, si chiede se esso sia stato interrotto dalla comunicazione della relazione di controllo alla CCI ad opera del prefetto della regione; in terzo luogo, vuole sapere quali siano i criteri per determinare la durata massima del termine di prescrizione ai fini dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95.

90. La Commissione deduce che il termine di prescrizione decorre dal momento in cui la CCI ha deciso di aggiudicare l'appalto alla DDB-Needham in violazione delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici o, in alternativa, dal momento in cui il beneficiario ha deciso quale tipo di procedura seguire e se procedere o meno con una gara di appalto.

91. La Francia asserisce che il termine è iniziato a decorrere dal momento in cui la CCI ha versato alla DDB-Needham il corrispettivo previsto dal contratto di appalto. Tale versamento rappresentava l'irregolarità ai fini della legislazione di cui trattasi, giacché la CCI avrebbe potuto decidere, in qualsiasi momento fino a quella data, di avviare un'adeguata procedura di appalto.

92. Il governo polacco sostiene che il termine di prescrizione è iniziato a decorrere dalla data del versamento del sussidio del FESR alla CCI. La Polonia deduce che una violazione delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici diviene irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95 soltanto nel momento in cui è arrecato pregiudizio al bilancio dell'Unione. Tale pregiudizio si verifica quando i fondi vengono erogati dal bilancio. La Polonia sostiene altresì che l'importo da recuperare equivale alla differenza tra l'importo versato in seguito alla procedura non conforme e quello che sarebbe stato versato se il fornitore fosse stato scelto in conformità alle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici (40).

93. Il regolamento n. 4253/88 non prevede norme relative alla prescrizione dell'azione di recupero di somme indebitamente aggiudicate. Ne consegue, a mio parere, che debba applicarsi il termine di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 (41).

94. Secondo tale norma, letta in combinato disposto con l'art. 1, nn. 1 e 2, del medesimo regolamento, il termine di prescrizione decorre dal momento in cui l'irregolarità derivante dall'azione o dall'omissione del beneficiario della sovvenzione ha come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione (o ai bilanci da questa gestiti, quali i Fondi strutturali) attraverso, tra l'altro, una spesa indebita.

95. Ciò si è verificato nel momento in cui alla CCI è stata concessa la sovvenzione del FESR. Pertanto, il 20 dicembre 1996, data dell'accordo di concessione della sovvenzione, costituiva il termine di decorrenza della prescrizione ai fini dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Questo è stato il momento in cui il FESR ha stanziato la spesa. In tale fase erano già sorte le irregolarità nella procedura di appalto, segnatamente la circostanza che la CCI aveva scelto la DDB-Needham senza pubblicare il bando di gara d'appalto nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, mostrando la propria intenzione di scegliere quell'impresa ancor prima di pubblicare un bando di gara (42).

96. Riguardo alla seconda questione – se il termine di prescrizione sia stato interrotto dalla trasmissione alla CCI della relazione di controllo da parte del prefetto della regione – dall'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 emerge che la prescrizione è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità nazionale competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità, e decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione (43).

97. La comunicazione della relazione di controllo era un'azione della competente autorità nazionale che riguardava l'indagine su un'irregolarità (44). A mio avviso, la detta relazione di controllo era sufficientemente particolareggiata e precisa per interrompere il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 (45).

98. La terza questione riguarda i criteri che stabiliscono la durata massima del termine di prescrizione.

99. Come riconosciuto dalla Corte nella sentenza *Ze Fu Fleischhandel* (46), ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95 gli Stati membri godono di potere discrezionale in ordine alla fissazione di termini di prescrizione più lunghi dei quattro anni previsti dall'art. 3, n. 1, del suddetto regolamento.

100. Tuttavia, la Corte ha poi affermato che «con riferimento all'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, per il quale il legislatore dell'Unione ha ritenuto che una durata di prescrizione di quattro anni, o addirittura di tre anni, fosse già sufficiente per consentire alle autorità nazionali di perseguire un'irregolarità che pregiudica detti interessi finanziari e può comportare l'adozione di un provvedimento come il recupero di un vantaggio indebitamente percepito, sembra che concedere a dette autorità un termine di trent'anni vada oltre quanto necessario ad un'amministrazione diligente» (47).

101. A mio avviso, il ragionamento della Corte nella citata sentenza *Ze Fu Fleischhandel* dev'essere applicato per analogia al caso di specie.

102. Ne consegue che, qualora lo Stato membro interessato si avvalga del potere discrezionale di cui gode in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95, nondimeno il principio di proporzionalità osta all'applicazione di un termine di prescrizione trentennale ai procedimenti vertenti sulla restituzione di fondi indebitamente percepiti.

Sulla seconda questione, lett. c)

103. Con la seconda questione, lett. c), si chiede essenzialmente se, in assenza di irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95, la materia del recupero debba essere regolata dal diritto nazionale oppure se l'interesse finanziario dell'Unione europea al recupero dei fondi osti a che il giudice nazionale applichi le norme nazionali in materia di revoca delle decisioni costitutive di diritti.

104. Ritengo che la questione sia disciplinata dal diritto dell'Unione europea, che, pertanto, non si applichi il diritto nazionale e che non occorra risolvere questa parte della questione.

I – Conclusione

105. Conformemente alle suesposte osservazioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Conseil d'État francese come segue:

«Quando un beneficiario di sovvenzioni dei Fondi strutturali, che è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle procedure dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, non osserva tali

procedure in occasione della scelta di un fornitore di servizi incaricato della realizzazione di un'operazione totalmente o parzialmente finanziata con tali Fondi:

- l'art. 23, n. 1, secondo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, dispone che gli Stati membri adottino misure per recuperare le sovvenzioni in parola.
- Il comportamento del beneficiario costituisce un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
- La circostanza che l'autorità nazionale competente non potesse ignorare l'irregolarità non può modificare la qualificazione del comportamento in parola come irregolarità ai fini dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88.
- Il termine di prescrizione decorre dalla data dell'assegnazione della sovvenzione del FESR al beneficiario ai fini dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95.
- Una relazione di controllo trasmessa dall'autorità nazionale competente è sufficientemente particolareggiata e precisa per interrompere il termine di prescrizione ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95.
- Qualora lo Stato membro interessato si avvalga del potere discrezionale di cui gode in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95, nondimeno il principio di proporzionalità osta all'applicazione di un termine di prescrizione trentennale ai procedimenti vertenti sulla restituzione di fondi indebitamente ottenuti.

1 – Lingua originale: l'inglese.

2 – Regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081, GU L 193, pag. 5).

3 – Regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1, come modificato dal regolamento del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, GU L 193, pag. 20).

4 – Regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

5 – Il regolamento n. 2052/88 e il regolamento n. 4253/88 sono stati in seguito abrogati dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1), a sua volta sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 11 luglio 2006, n. 1083, 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).

6 – I tre principali Fondi strutturali sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (in prosieguo: il «FESR»), il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione, ai quali farò riferimento come «Fondi strutturali» oppure «Fondi».

7 – Come indicato nella direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1) (in prosieguo: «la direttiva 92/50/CEE»). La definizione di «amministrazione aggiudicatrice» è illustrata all'art. 1, lett. b), di tale direttiva.

8 – V. terzo 'considerando' che richiama l'art. 130 D del Trattato CE (divenuto oggi, dopo numerose modifiche, l'art 177 TFUE). L'odierna formulazione degli artt. 1-19 del regolamento n. 2052/88 è contenuta nel regolamento n. 2081/93, cit. alla nota 2 supra.

9 – Cit. alla nota 3 supra. Il testo degli artt. 1-33 del regolamento n. 4253/88 è attualmente ripreso dal regolamento n. 2082/93.

10 – V. paragrafo 35 e nota 18 infra.

11 – L'art. 6, n. 1, prevede la possibilità di sospensione in caso di avvio di un procedimento penale.

12 – Cit. alla nota 5 supra.

13 – V. paragrafo 47 infra.

14 – V., rispettivamente, note 2 e 3 supra.

15 – Sentenza 29 gennaio 2009, cause riunite da C-278/07 a C-280/07 (Racc. pag. I-457).

16 – Cit. alla nota 7 supra.

17 – Art. 15, n. 2, della direttiva 92/50/CEE.

18 – Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., cit. alla nota 15 supra, punti 25-28. V. anche terzo 'considerando' del regolamento n. 2988/95, sintetizzato al paragrafo 11 supra.

19 – Cit. alla nota 2 supra. V. anche la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che modifica tale regolamento 10 marzo 1993 (COM (1993) 67 def., pag. 3).

20 – Cit. alla nota 3 supra. V. anche la proposta citata alla nota 19 supra, pag. 3.

21 – La versione francese, per esempio, così recita: «Toute irrégularité entraîne, en règle

générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu (...)»

22 – Sentenza 13 marzo 2008, cause riunite da C-383/06 a C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (Racc. pag. I-1561, punto 37).

23 – Sentenza Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, cit., punto 38.

24 – Sentenza Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, cit., punto 40.

25 – Sentenza 15 settembre 2005, causa C-199/03, Irlanda/Commissione delle Comunità europee (Racc. pag. I-8027, punto 30).

26 – Si potrebbe forse rammentare lo scambio di battute (sicuramente apocrifo) tra una padrona di casa vittoriana e la sua domestica: «Mary, cosa succede? Mi dicono che hai avuto un bambino!» «Vi prego signora... in fondo, è piccolo».

27 – Il testo dell'art. 2, n. 7, del regolamento n. 1083/2006 è simile a quello dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95. V. paragrafo 17 supra.

28 – V. le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (Racc. pag. I-73 paragrafo 108); v. anche sentenza Irlanda/Commissione, cit. alla nota 25, punto 26.

29 – Cit. alla nota 25 supra.

30 – Sentenza Irlanda/Commissione, punti 15 e 16.

31 – Sentenza Irlanda/Commissione, punti 29-31.

32 – Cit. alla nota 22 supra, punto 54.

33 – V. punto 21 supra.

34 – V. paragrafo 13 supra.

35 – V. paragrafo 15 supra.

36 – V., per esempio, sentenza 22 gennaio 2004, causa C-271/01, COPPI (Racc. pag. I-1029), sulla revoca del contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e restituzione parziale del medesimo ai sensi dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88. Detto articolo prevede il recupero di «fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza» (v. paragrafo 8 supra). I punti 16, 22, 29, 42, 45 e 48 della sentenza si riferiscono tutti, e avallano implicitamente,

la restituzione parziale e non quella totale.

37 – V. paragrafi 20–23 supra.

38 – V. paragrafi 38 e 39 supra.

39 – Sentenza 16 marzo 2006, causa C-94/05 (Racc. pag. I-2619, punto 62).

40 – V. paragrafi 70–84 supra.

41 – V., per analogia, sentenza 28 ottobre 2010, causa C-367/09, SGS Belgium (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66) e giurisprudenza ivi citata.

42 – V. paragrafi 20 e 25 supra.

43 – Sentenza SGS Belgium, cit. alla nota 41 supra, punto 67.

44 – V. paragrafo 24 supra.

45 – V., per analogia, sentenza SGS/Belgio, cit. alla nota 41 supra, punti 67–70.

46 – Sentenza 5 maggio 2011, cause riunite C-201/10 e C-202/10, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, (non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 41 e 42).

47 – Punto 43 della sentenza; v. anche punti 44–46.