



CORTE DEI CONTI



EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE



**PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI
COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI
NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA – COLAF**



Progetto C.A.T.O.N.E.

**Cooperation Agreements and Training
on Objectives and New Experiences**



GANGEMI EDITORE
INTERNATIONAL

Hanno collaborato al Progetto e alla pubblicazione:

Procura generale della Corte dei conti

- Procuratore generale Angelo Canale
- Pres. Paolo Luigi Rebecchi
- Pres. Alessandra Pomponio
- Cons. Arturo Iadecola
- Dott. Renato Prozzo
- Dott. Pietro Pascucci
- Dott.ssa Francesca Calise
- Lgt. Valerio Marinucci
- Dott.ssa Alessandra D'Angelo
- Dott.ssa Lorena Chiacchierini

Servizio di Coordinamento Antifrode (AFCOS) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri / Dipartimento per le Politiche Europee

- Generale di Corpo d'Armata (*Lieutenant General*) Rosario Lorusso
- Colonnello (*Colonel*) Cruciano Cruciani
- Luogotenente CS (*Lieutenant*) Angelo Zedde
- Luogotenente CS (*Lieutenant*) Vincenzo Branchi
- Maresciallo aiutante (*Marshal adjutant*) Vincenzo Mastrullo

Si ringraziano per aver aderito e partecipato al Progetto

- Presidenza della Corte dei conti
- Segretariato generale della Corte dei conti
- Staff del Sottosegretario per le Politiche e gli Affari Europei, On. Vincenzo Amendola
- Guardia di Finanza
- Ministero della Giustizia e Procura generale presso la Corte di cassazione
- Avvocatura generale dello Stato
- Corte dei Conti europea (ECA)
- Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)
- Ufficio Europeo Lotta Antifrode (OLAF)
- Ufficio del Procuratore europeo (EPPO)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE)
- Arma dei Carabinieri
- Delegazioni (Procure contabili e penali e Servizi di Coordinamento Antifrode/AFCOS) di Francia, Grecia, Portogallo, Spagna

Il Progetto è supportato dal Programma dell'Unione europea Hercule III (2014-2020). Questo programma è attuato dalla Commissione europea. È stato istituito per promuovere attività nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (per ulteriori informazioni, vedere https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule_en).

La presente pubblicazione rispecchia unicamente il parere degli autori e la Commissione europea non può essere ritenuta responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

In copertina: busto di Marco Porcio Catone, detto il Censore (234-149 a.C.)

ISBN 978-88-492-4127-3



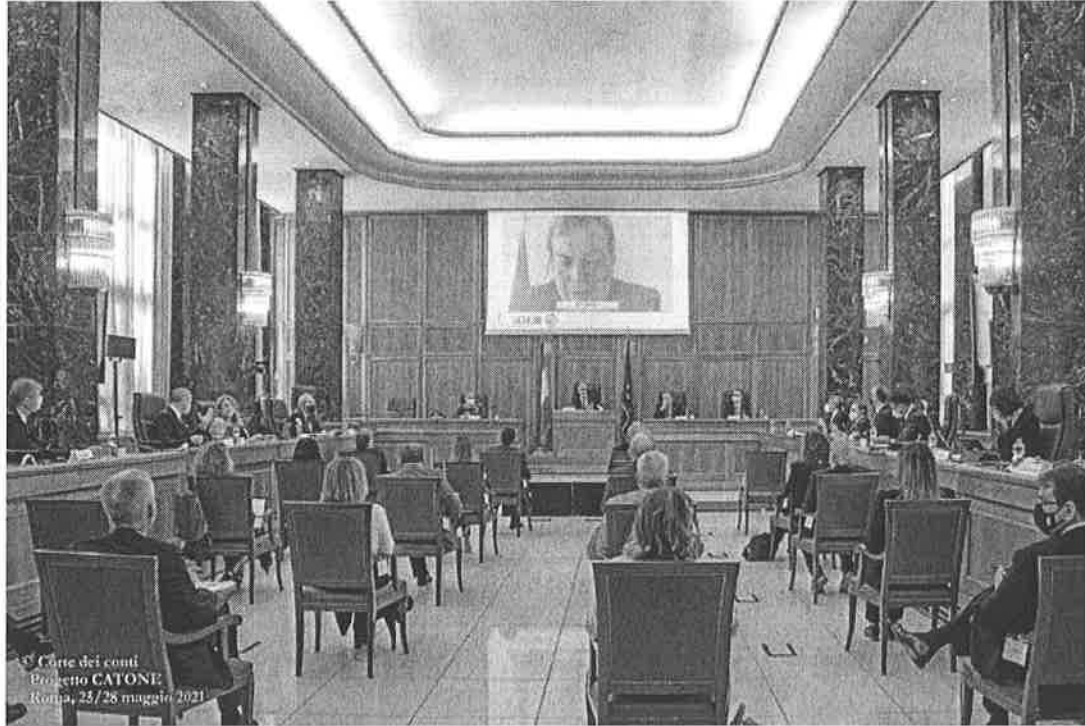
PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

**COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI
DELL'UNIONE EUROPEA – COLAF**

Progetto **C.A.T.O.N.E.**

**Cooperation Agreements and Training
on Objectives and New Experiences**

GANGEMI EDITORE™
INTERNATIONAL



Conferenza Internazionale **PROGETTO C.A.T.O.N.E.**

25-28 maggio 2021

AULA DELLE SEZIONI RIUNITE - CORTE DEI CONTI

Indice

LE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI EUROPEI E IL RAPPORTO CON OLAF ED EPPO. LE ATTIVITÀ DI INDAGINE – 25 MAGGIO 2021

Apertura dei lavori e relazioni introduttive

Pres. Guido CARLINO Presidente della Corte dei conti	17
On. Vincenzo AMENDOLA Sottosegretario per le Politiche e gli Affari Europei	23
Mr. Ville ITÄLÄ Direttore generale Ufficio anti frode europeo (OLAF)	27
Gen. C.A. Giuseppe ZAFARANA Comandante generale della Guardia di Finanza	29
Pres. Paolo Luigi REBECCHI Project Manager C.A.T.O.N.E. <i>Introduzione al Progetto C.A.T.O.N.E</i>	32
Proc. gen. Angelo CANALE Procuratore generale presso la Corte dei conti <i>Il ruolo della Procura generale della Corte dei conti nel campo della lotta alle frodi a danno del bilancio UE: il rapporto tra la giurisdizione contabile, l'OLAF e la giurisdizione penale in casi specifici</i>	37

Relazioni tematiche

Pres. Giovanni COPPOLA Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali <i>Il ruolo della Corte dei conti nel controllo dei fondi europei erogati nell'ambito di programmi di coesione e sostegno agricolo, con particolare "focus" sulla gestione dei fondi europei nell'ambito dei piani Next generation EU e Recovery and Resilience Facility</i>	45
Pres. Carlo CHIAPPINELLI Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato <i>Il controllo sulla gestione dei piani e dei programmi nell'ambito del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". Gli articoli 22 del D.L. 76/2020 e 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio</i>	55

Gen. D. Salvatore TATTA	64
A.F.C.O.S. Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee	
<i>Il ruolo dell'AFCOS italiano e lo sviluppo della strategia nazionale antifrode (NAFS) a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: rafforzamento dello scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche</i>	
Pres. Pietro RUSSO	70
Corte dei conti europea	
<i>Il ruolo della Corte dei conti europea nella lotta contro le frodi a danno del bilancio dell'UE</i>	
Prof. Ornella PORCHIA	72
Corte di giustizia dell'Unione europea	
<i>Giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di finanziamenti e rettifiche finanziarie</i>	
Dott. Ernesto BIANCHI	79
Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)	
<i>Il ruolo e l'organizzazione dell'OLAF e le sue relazioni con la Corte dei conti europea e le istituzioni giudiziarie. Il nuovo Regolamento (UE) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 2013/883, per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode: rispettive competenze e compiti</i>	
Cons. Danilo CECCARELLI	84
Ufficio del Procuratore europeo (EPPO)	
<i>Struttura, funzioni e competenze dell'EPPO</i>	
Cons. Lorenzo SALAZAR	89
Ministero della giustizia	
<i>Le nuove disposizioni della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, recepite nelle legislazioni nazionali (direttiva PIF), al fine di aumentare il livello di protezione del bilancio dell'UE armonizzando le fattispecie, le sanzioni e i termini di prescrizione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione</i>	
Col. Luciano LIZZI	95
Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea	
<i>Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883. Genesi e negoziazione della proposta di emendamento</i>	
Col. Gianluca CAPECCI	97
Guardia di Finanza – Nucleo Polizia economico-finanziaria	
<i>Il ruolo e l'attività della Guardia di Finanza nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE e la sua collaborazione con la Corte dei conti</i>	

Ten. Col. Augusto DORASCENZI 101
Arma dei Carabinieri

Il ruolo e l'attività dell'Arma dei Carabinieri nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE e la sua collaborazione con la Corte dei conti

ESPERIENZA DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI DEI PAESI EUROPEI. COOPERAZIONE CON I PUBBLICI MINISTERI PENALI – 26 MAGGIO 2021

Apertura dei lavori

Dott. Giovanni SALVI 111
Procuratore generale presso la Corte di cassazione

Relazioni Tematiche

IL RUOLO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (SPAGNA) E DEL TRIBUNAL DE CONTAS (PORTOGALLO) E LA LORO COLLABORAZIONE CON L'OLAF

Ms. Alicia Diaz ZURRO 119
Ufficio del Procuratore del Tribunal de cuentas

La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta

Ms. Teresa ALMEIDA 124
Procuradora-Geral Adjunta del Tribunal de contas

La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta

IL RUOLO DELLA COUR DES COMPTES (FRANCIA) E DEL ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ (GRECIA) E LA LORO COLLABORAZIONE CON L'OLAF

M. Serge BARICHARD 126
Premier Avocat général della Cour des comptes

La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta

Mr. Antonios NIKITAKIS 134
Procuratore del Ελεγκτικό Συνέδριο

La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta

I rapporti tra le Procure contabili e penali

TAVOLA ROTONDA TRA PROCURATORI CONTABILI E PENALI SU TEMI SPECIFICI (COOPERAZIONE INVESTIGATIVA, NE BIS IN IDEM, MISURE CAUTELARI, RAPPORTI TRA GIURISDIZIONI)

VPG Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI Procuratore regionale della Corte dei conti Emilia-Romagna	136
VPG Arturo IADECOLA Procura generale della Corte dei Conti	138
Cons. Pasquale PROFITI Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ord. di Trento	144
Cons. Alberto PIOLETTI Procuratore Europeo Delegato	147
Avv. Luca VENTRELLA Avvocatura generale dello Stato <i>La tutela dello Stato nel sistema giudiziario italiano nei procedimenti contro le frodi che incidono sul bilancio dell'UE</i>	149
M. Éric BELFAYOL Chef de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	156
Mr. Ricardo GRACIO Polícia Judiciária Unidade Nacional de Combate à Corrupção (Portogallo) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	158
Ms. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	160
Mr. Angelos BINIS Governatore dell'Autorità Nazionale per la Trasparenza (NTA - Grecia) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	162

ESPERIENZA SPAGNOLA E PORTOGHESE E POSSIBILI SVILUPPI NELLA COOPERAZIONE – 27 MAGGIO 2021

Relazioni tematiche

- Mr. Luis RUEDA GARCÍA** 165
Teniente Fiscal del Tribunal de cuentas
I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Spagna. Collaborazione con OLAF ed EPPO
- Mr. Luis RODRIGUEZ SOL** 169
Ministerio de Justicia
I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Spagna. Collaborazione con OLAF ed EPPO
- Ms. Teresa ALMEIDA** 171
Procuradora-Geral Adjunta del Tribunal de contas
I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Portogallo. Collaborazione con OLAF ed EPPO
- Ms. Ana Carla MENDES DE ALMEIDA** 172
Procuradora da Republica
I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Portogallo. Collaborazione con OLAF ed EPPO
- Mr. Francesco ALBORE** 175
OLAF-Head of Unit A.5
Il punto di vista dell'OLAF
- Cons. Alberto PIOLETTI** 177
Procuratore Europeo Delegato
Il punto di vista dell'EPPO
- Ms. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA** 179
Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF)
Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE
- Mr. Ricardo GRACIO** 180
Polícia judiciária Unidade Nacional de Combate à Corrupção (Portogallo)
Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE

ESPERIENZA FRANCESE E GRECA E POSSIBILI SVILUPPI NELLA COOPERAZIONE – 28 MAGGIO 2021

Relazioni tematiche

Mme. Marie-Laure MALCLES Capo Progetto «Questioni fiscali ed europee» (AFCOS-Francese) <i>Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE</i>	183
M. Benoît GUÉRIN Avocat Général della Cour des comptes	185
M. Bruno NATAF Substitut Général della Cour des comptes	185
M. Smael COULAUD Magistrato del Ministero della Giustizia (Francia) <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Francia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	187
Mr. Antonios NIKITAKIS Procuratore del Ελεγκτικό Συνέδριο <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Grecia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	192
Ms Katerina KOLIOKOSTA Assistant Prosecutor of Financial Crime – Vice Prosecutor at the Athens Court of First Instance <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Grecia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	194
Cons. Danilo CECCARELLI Ufficio del Procuratore europeo (EPPO) <i>Il punto di vista dell'EPPO</i>	198
Mr. Francesco ALBORE OLAF-Head of Unit A.5 <i>Il punto di vista dell'OLAF</i>	203

Conclusioni

Proc. gen. Angelo CANALE Procuratore generale presso la Corte dei conti	205
---	-----

GIURISDIZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI FINANZIAMENTI E RETTIFICHE FINANZIARIE

Ringrazio gli organizzatori, in particolare, il Procuratore generale Angelo Canale e il Presidente Paolo Rebecchi per l'invito a partecipare a quest'importante iniziativa dedicata a temi cruciali, fondamentali per comprendere la complessa dinamica dei rapporti tra Unione europea e Stati membri.

Il mio intervento si concentrerà sul ruolo esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di finanziamenti, ambito che ho scelto di circoscrivere al ruolo esercitato in particolare nel quadro della disciplina sui fondi strutturali e della politica agricola.

La mia prospettiva è necessariamente rivolta al "passato", ritenendo tuttavia che dall'esperienza passata si possano trarre anticipazioni e insegnamenti utili anche nel contesto di altri fondi europei di nuova generazione, quale il piano denominato nel suo complesso Next generation EU²⁸, su cui si sono soffermati toccando aspetti diversi gli illustri relatori che mi hanno preceduto.

Per rispettare le indicazioni tematiche e temporali che mi sono state date non mi occuperò dei numerosi profili che potrebbero essere affrontati in questa sede, tenuto conto dell'ampio

respiro del progetto Catone. Tra gli altri, dico subito che non mi soffermerò sul ruolo del giudice dell'Unione e del giudice nazionale anche rispetto all'attività dell'Olaf nell'ambito della lotta alle frodi, ambiti che almeno per gli aspetti relativi alla competenza della Corte dei conti (italiana ed europea) sono già stati evocati. Non mi occuperò neppure della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle sanzioni per la repressione delle frodi (la cui rilevanza è testimoniata dalla nota saga Taricco²⁹, che tuttavia richiederebbe un seminario dedicato). Vengo allora agli aspetti su cui vorrei concentrarmi nel tempo che mi è stato concesso.

Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, la Commissione, in qualità di responsabile della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, è chiamata a svolgere un ruolo di supervisione dei controlli effettuati dalle autorità nazionali.

Se mi perdonate un linguaggio approssimativo, giustificato dal mero intento introduttivo, vorrei ricordare che nei regimi di spese a gestione condivisa, lo Stato membro e la Commissione sono competenti a effettuare rettifiche finanziarie ai loro rispettivi livelli, potendo così

²⁷ Giudice del Tribunale dell'Unione europea - Professore ordinario nell'Università di Torino.

²⁸ Si è già messo in evidenza che il piano Next Generation EU (NGEU) presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi strutturali e d'investimento europei SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l'iniziativa REAC-UE e quindi impatta sui Fondi SIE, che verranno riprogrammati con il recupero delle risorse 2014-2020 non utilizzate fino al 2021. I Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Tutti i fondi SIE e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) sono caratterizzati da una gestione condivisa tra Commissione UE e Paesi membri, anche attraverso accordi di partenariato.

²⁹ Corte, 8 settembre 2015, Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a., C-105/14, ECLI: EU:C:2015:555; successivamente, su rinvio della Corte costituzionale italiana (ord. 24/2017), Corte, 5 dicembre 2017, Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, cui ha fatto seguito la sentenza della Consulta n. 115/2018.

annullare in tutto o in parte il contributo di un Fondo ad un programma operativo³⁰.

Le correzioni finanziarie si rendono allora necessarie nei casi di irregolarità di spese, ancorché esse siano già liquidate dagli organismi nazionali. Le rettifiche sono quindi volte ad assicurare la conformità delle spese sostenute dalle autorità nazionali con il diritto dell'Unione.

Se gli Stati membri³¹ non effettuano le correzioni richieste, la Commissione può imporre rettifiche finanziarie mediante decisione, atto giuridico dell'Unione che può costituire oggetto di un controllo giurisdizionale rigoroso, come vedremo tra breve. In tale ipotesi, peraltro, le spese irregolari non possono essere sostituite da spese ammissibili, il che può comportare una perdita netta della misura di partecipazione del fondo.

Ancora in via preliminare, vorrei mettere in evidenza che il contenzioso in questa materia si è intensificato soprattutto a partire negli anni 2000, vale a dire, successivamente alla chiusura da parte della Commissione dei piani operativi relativi agli anni '94-99. Questo spiega il divario temporale tra la giurisprudenza e la disciplina dei fondi in vigore.

Tra gli Stati coinvolti dal contenzioso, almeno fino ad oggi, Italia e Spagna risultano essere quelli maggiormente esposti. Più precisamente Italia e Spagna sono due Stati frequentemente coinvolti in procedure di rettifiche finanziarie (se non i più frequentemente coinvolti), soprattutto a causa delle irregolarità che si riscontrano in alcuni regioni. Questo dato si spiega principalmente con la forma dello Stato,

e segnatamente con il grado di autonomia delle entità territoriali chiamate a partecipare al sistema di gestione.

La giurisprudenza antecedente ha essenzialmente interessato il Fondo sociale europeo (FSE) in ragione del suo carattere anteriore rispetto agli altri fondi. Oggi il contenzioso riguarda essenzialmente il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e in tema di politica agricola il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Si tratta comunque di una prospettiva storica che guarda ai precedenti programmi, non essendo possibile prevedere lo spessore del contenzioso sui programmi in corso o in via di chiusura.

Quanto ai protagonisti del controllo giurisdizionale, un ruolo di primo piano è esercitato innanzitutto dal Tribunale dell'Unione, giurisdizione di cui mi onoro di fare parte dal 2019. Si tratta essenzialmente di un contenzioso originato da ricorsi diretti proposti generalmente dagli Stati e a volte dalle autorità decentrate contro le decisioni finali della Commissione.

Le sentenze di primo grado del Tribunale dell'Unione possono fare oggetto di appello dinanzi alla Corte di giustizia, che contribuisce in questo modo ad alimentare e a stabilizzare il contenzioso in materia³².

La Corte di giustizia non è solo giudice di appello, ma è anche giudice unico nelle questioni pregiudiziali di cui può essere investita, grazie a rinvii provenienti dai giudici nazionali su questioni interpretative delle regole applicabili in materia di controllo e di recupero o su questioni di validità dei regolamenti rilevanti³³.

Fatte queste considerazioni preliminari, vorrei

³⁰ Le correzioni finanziarie si presentano quindi come il risultato di operazioni complesse, che si possono realizzare in diversi momenti nell'attuazione del programma operativo e in seguito a un certo numero di attività di controllo e di audit.

³¹ Qualora gli Stati membri procedano essi stessi a tali rettifiche o misure correttive, essi possono sostituire altre spese ammissibili, almeno entro certi limiti, agli importi riscontrati irregolari. Vedi, ad esempio, articolo 139 comma 10 regolamento n. 1303/2013: "Gli Stati membri possono sostituire gli importi irregolari individuati dopo la presentazione dei conti effettuando gli adeguamenti corrispondenti nei conti relativi al periodo contabile in cui è individuata l'irregolarità, fatti salvi gli articoli 144 e 145".

³² Una difformità di posizioni tra le due giurisdizioni, che si può manifestare nell'annullamento da parte della Corte della sentenza del Tribunale, non deve sorprendere vista la complessità e la natura tecnica, e a tratti oscura, del quadro normativo che regola il controllo delle spese dell'Unione.

³³ Tra le pronunce rese su rinvio pregiudiziale, v. Corte, 5 giugno 2014, Vonk Noordegraaf, C105/13,

soffermarmi dapprima sul controllo giurisdizionale che i giudici di Lussemburgo hanno operato sulle prerogative della Commissione nell'ambito delle procedure di correzione finanziaria per poi passare ad esaminare i principali esiti giurisprudenziali in merito agli obblighi posti a carico dei beneficiari.

Infine, se il tempo me lo consente, vorrei fare un cenno alla questione concernente lo statuto delle autonomie territoriali davanti al giudice dell'Unione, evidentemente guardando alla sola dimensione europea, e quindi prescindendo dal diritto interno e dagli eventuali rimedi previsti a livello nazionale a favore delle regioni.

1. Il controllo del giudice dell'Unione nei confronti della Commissione

1.1 Autonomia del potere di controllo della Commissione

Diversi insegnamenti possono essere tratti dalla giurisprudenza in materia. Innanzitutto, il giudice dell'Unione ha precisato talune circostanze che possono dar luogo a rettifiche finanziarie, ammettendo che le decisioni di rettifica della Commissione³⁴ possono essere disposte in ragione, tra l'altro:

- di un utilizzo dei fondi non conforme al principio generale di buona gestione finanziaria³⁵,
- di modifiche delle tabelle finanziarie realizzate dagli Stati membri senza il consenso della Commissione³⁶,
- dell'inosservanza da parte del beneficiario delle condizioni stabilite nella convenzione di finanziamento³⁷,
- o ancora di una rettifica della percentuale di partecipazione comunitaria non notificata alla Commissione³⁸.

Il giudice dell'Unione ha peraltro precisato che, nel caso di irregolarità constatate, la Commissione può adottare una decisione di riduzione o di soppressione delle risorse comunitarie inizialmente accordate. Tuttavia l'adozione di una tale decisione non implica in modo automatico la restituzione integrale del contributo finanziario³⁹. Spetta infatti alla Commissione stabilire la quota di contributo che deve essere restituita.

Quanto alla nozione di "irregolarità", individuale o sistemica, la Commissione ha adottato un'interpretazione estensiva, generalmente accreditata dalla Corte. Così, l'irregolarità non ri-

EU:C:2014:1126, punto 54. In alcuni casi la Corte è stata chiamata a esprimersi sul rapporto tra norme sulla trasparenza, imposte al fine di contribuire a una utilizzazione ottimale dei fondi, e l'esigenza di una protezione dei dati personali nell'interesse dei singoli, v. Corte, 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punti 83-86. La Corte ha riconosciuto che alcuna prevalenza automatica potrebbe essere riconosciuta all'obiettivo della trasparenza sul diritto a una protezione dei dati personali anche quando gli interessi economici in gioco sono rilevanti, concludendo nel caso specifico nel senso della violazione da parte dei legislatori europei dei limiti imposti dal principio di proporzionalità. Altro caso interessante, Corte, 11 aprile 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, in cui il giudice di Lussemburgo ha riconosciuto una violazione del principio di parità di trattamento ad opera del regolamento n. 1257/1999 per la diversa possibilità di beneficiare di un programma di cessazione anticipata dell'attività agricola in ragione della diversa età per la pensione di vecchiaia.

³⁴ Negli ultimi tempi si è assistito ad un aumento di casi di irregolarità, che danno luogo a misure correttive da parte della Commissione, provocate per lo più dal mancato rispetto dei criteri di ammissibilità e da errori nelle procedure applicabili in materia di appalti pubblici. Nel 2019 sono state adottate le linee guida sulle rettifiche finanziarie in materia di appalti C (2019)3452.

³⁵ Tribunale, 15 settembre 1998, Branco c. Commissione, T-142/97, EU:T:1998:210.

³⁶ Tribunale, 31 maggio 2005, Comune di Napoli c. Commissione, T-272/02, EU:T:2005:187.

³⁷ Tribunale, 6 maggio 2010, Comune di Napoli c. Commissione, T-388/07, EU:T:2010:177.

³⁸ Tribunale, 20 gennaio 2009, Repubblica federale di Germania c. Commissione, T-74/07, EU:T:2009:20.

³⁹ Corte, 25 marzo 2010, Sviluppo Italia Basilicata SpA c. Commissione, C414/08 P, EU:C:2010:165, punto 129.

chiede necessariamente la dimostrazione di un danno preciso a carico del budget dell'Unione e neppure una violazione grave dei regolamenti relativi ai fondi strutturali o un'intenzione fraudolenta del beneficiario.

Il giudice dell'Unione, pur ammettendo il carattere ampio della nozione, ha tuttavia stabilito alcuni limiti al potere discrezionale della Commissione che possono essere qui brevemente richiamati.

La Commissione deve permettere allo Stato di formulare le sue osservazioni prima di adottare la decisione definitiva di riduzione del contributo, al fine di consentire un regolare contraddittorio (principio del contraddittorio).

Quanto al regime probatorio, la Commissione non può limitarsi a presumere le irregolarità. Più precisamente la Commissione è tenuta a "presentare elementi di prova che facciano sorgere un dubbio serio e ragionevole circa l'irregolarità dell'insieme dei controlli effettuati dallo Stato membro interessato", senza dover dimostrare in modo esaustivo l'insufficienza del controllo. Spetta infatti allo Stato fornire le prove a discarico⁴⁰.

Il giudice dell'Unione ha altresì precisato che, se è vero che nell'ambito della procedura di controllo la Commissione opera in collaborazione con le autorità nazionali ed è tenuta ad attirare l'attenzione delle autorità competenti quando constata delle irregolarità, l'omessa segnalazione da parte della Commissione di irregolarità commesse in sede di esecuzione di una misura oggetto del contributo finanziario non libera il beneficiario (o l'intermediario) dalla responsabilità per le irregolarità segnalate e

non inficia neppure la validità della decisione controversa⁴¹.

La Commissione è chiamata a rispettare il principio di proporzionalità nell'esercizio del suo potere discrezionale. A questo proposito, la Corte ha precisato che la scelta della percentuale di riduzione deve fondarsi su criteri precisi suscettibili di un controllo giurisdizionale, proprio al fine di evitare che la Commissione eserciti il suo potere discrezionale imponendo correzioni smisurate e sproporzionate⁴².

È da segnalare che anche quando la proporzionalità della riduzione operata dalla Commissione non sia messa in discussione dalla Corte, quest'ultima potrebbe tuttavia accertare una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto⁴³.

Inoltre, la decisione di riduzione o di soppressione di un contributo deve rispettare l'obbligo di motivazione⁴⁴. Il Tribunale e la Corte vigilano attentamente sul rispetto di tale principio, tema centrale nella giurisprudenza europea che in questo ambito si impone con maggiore attenzione, in considerazione della complessità tecnica della materia e delle ripercussioni economiche che possono derivare in termini di obbligo di recupero delle risorse riscontrate irregolari e quindi allo scopo ultimo di consentire ai destinatari di esercitare pienamente e correttamente il diritto a una protezione giurisdizionale effettiva.

Quanto alla durata della procedura, la Corte di giustizia dell'Unione europea verifica altresì sul rispetto dei termini, ritenendo che sia nell'interesse dell'Unione e degli Stati membri che il termine della procedura di rettifiche finanziarie sia prevedibile o comunque ragio-

⁴⁰ Tribunale, 17 maggio 2013, Grecia c. Commissione, T-294/11, EU:T:2013:261, punto 65.

⁴¹ Corte, 25 marzo 2010, Sviluppo Italia Basilicata SpA c. Commissione, C414/08 P, EU:C:2010:165, punti 102-103.

⁴² Tribunale, 10 settembre 2008, Italia c. Commissione, T-181/06, EU:T:2008:331, punto 24.

⁴³ Tribunale, 3 febbraio 2000, CCRE c. Commissione, T-46/98 e T-151/98, EU:T:2000:28, e Corte di giustizia, 1° ottobre 1987, Regno Unito c. Commissione, 84/85, EU:C:1987:416. Ancora, di recente, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale che aveva ammesso il carattere sproporzionato di una decisione di rettifica (Corte, 2 aprile 2020, Commissione c. Spagna, C406/19 P, EU:C:2020:276).

⁴⁴ Non si tratta, come noto, di sanzioni in senso stretto, difatti, le correzioni non perseguono una finalità afflittiva. Recentemente vedi Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti C (2015) 3675.

nevole. Si tratta di uno dei motivi invocati con maggiore frequenza dallo Stato per chiedere l'annullamento della decisione dinanzi al giudice dell'Unione. Il contenzioso in materia è provocato anche dall'incertezza lasciata dal dettato normativo, ciò che ha originato difformità interpretative nella giurisprudenza⁴⁵. Infine, il giudice dell'Unione vigila sulla corretta interpretazione nell'applicazione delle condizioni stabilite dai regolamenti⁴⁶.

1.2 Metodi di controllo da parte della Commissione, validati dal giudice dell'Unione

Il controllo giurisdizionale non è limitato alla verifica del rispetto delle condizioni formali dell'atto ma investe anche i metodi di controllo adottati dalla Commissione al fine di procedere alle correzioni finanziarie.

A questo proposito, in una logica di semplificazione, mi limito a ricordare che la Commissione si basa essenzialmente sui lavori delle autorità di audit nazionali e in generale conta sulla cooperazione con le autorità nazionali, come le precedenti relazioni hanno messo in evidenza. Rispetto ai metodi utilizzati, il Tribunale dell'Unione ha esercitato un controllo, andando a verificare, ad esempio, che i dati contabili estratti dai rapporti nazionali e riprodotti dalla Commissione non siano viziati da errori di apprezzamento di un'intensità tale da giustificare l'annullamento della decisione della Commissione⁴⁷.

Nelle situazioni in cui esercita il suo potere di controllo e ritiene necessarie delle correzioni finanziarie, la Commissione utilizza metodi specifici, quali il metodo per estrapolazione e le correzioni forfettarie. E anche questi metodi

hanno costituito oggetto di controllo e precisazioni da parte del Tribunale⁴⁸, nell'intento di limitare il margine di apprezzamento della Commissione⁴⁹.

In breve sul punto, la Corte di giustizia dell'Unione esercita un controllo sia di natura formale sia di merito nel quadro della procedura di controllo dei versamenti di contributi legati ai Fondi.

2. Gli obblighi degli Stati membri incaricati del controllo finanziario nella giurisprudenza europea

Vengo ora alla seconda parte del mio intervento dedicata, come ho anticipato in premessa, alla giurisprudenza relativa agli obblighi incombenti sugli Stati membri nell'esercizio del controllo dell'utilizzo dei fondi, Stati che, ricordiamo, svolgono un ruolo di primo piano nel sistema di gestione condivisa, essendo chiamati a collaborare sotto la supervisione della Commissione.

Per quanto riguarda gli obblighi giuridici gravanti sugli Stati membri in materia, il giudice di Lussemburgo ha fornito alcune precisazioni importanti.

In primo luogo, lo Stato membro ha l'obbligo di assumere un ruolo di primo piano nel controllo finanziario delle operazioni finanziate dai Fondi, trattandosi di un obbligo in via principale e diretta. Spetta allo Stato, infatti, ricercare le irregolarità e, se necessario, procedere esso stesso alle rettifiche finanziarie.

Va osservato al riguardo che il Tribunale generalmente conferma la validità delle decisioni della Commissione che accertano gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo da parte dello Stato⁵⁰.

Inoltre, la giurisprudenza ha chiarito che le

⁴⁵ Corte, 24 giugno 2015, Regno di Spagna c. Commissione, C-263/13 P, EU:C:2015:415 e Corte, 24 giugno 2015, Repubblica federale di Germania c. Commissione, C549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412; recentemente Corte, 26 giugno 2019, Repubblica italiana c. Commissione, C247/18 P, EU:C:2019:536, punto 85 ss.

⁴⁶ Corte, 30 aprile 2020, Repubblica ellenica c. Commissione, C-797/18 P, EU:C:2020:340.

⁴⁷ Tribunale, 14 maggio 2002, Associação Comercial de Aveiro c. Commissione, T-80/00, EU:T:2002:117.

⁴⁸ Tribunale, 16 settembre 2013, Spagna c. Commissione, T-3/07, EU:T:2013:473, punto 87.

⁴⁹ Ancora recentemente la Corte si è espressa sulla correttezza della verifica del metodo per estrapolazione operata dal Tribunale (Corte, 26 giugno 2019, Italia c. Commissione, C-247/18P, EU:C:2019:536).

⁵⁰ Tribunale, 18 giugno 2010, Granducato del Lussemburgo c. Commissione, T-549/08, EU:T:2010:244 e Tribunale, 14 aprile 2011, Regno dei Paesi Bassi c. Commissione, T-70/09, EU:T:2011:183.

azioni sostenute dai fondi devono essere conformi alla normativa applicabile dell'Unione e al diritto nazionale di attuazione.

In secondo luogo, lo Stato membro è tenuto a restituire alla Commissione gli importi indebitamente versati e che costituiscono oggetto di ripetizione dell'indebito presso i beneficiari finali⁵¹.

La giurisprudenza sul punto è ormai consolidata, nel senso di prevedere che il recupero dei contributi indebitamente versati deve essere effettuato secondo le modalità previste dal diritto nazionale, nel rispetto dei tradizionali principi di effettività e di equivalenza⁵².

2.1 Lo statuto degli enti territoriali, beneficiari finali dei fondi, davanti al giudice dell'Unione

Tra i beneficiari dei fondi strutturali, assumono una posizione di spicco le entità regionali e locali. In taluni Stati membri, tra cui evidentemente l'Italia, tali entità, oltre a rivestire la qualifica di beneficiari finali dei contributi, possono assumere la funzione di organismi intermedi o di autorità di gestione dei fondi.

In quanto beneficiari, gli enti regionali possono avere un interesse particolare⁵³ all'annullamento di decisioni di rettifica finanziaria e quindi di decisioni di riduzione o di soppressione del contributo da parte della Commissione.

A ben vedere il tema prospettato richiama la più ampia e generale questione della legittimazione della regione a ricorrere davanti al Tribunale dell'Unione, in quanto soggetto non privilegiato, avendo la Corte di giustizia escluso che la regione possa ricorrere in quanto soggetto privilegiato al pari dello Stato. La questione, come è noto, è particolarmente avvertita in Italia e ha fatto oggetto di un intenso dibattito

che si è sviluppato soprattutto in coincidenza dell'attuazione del titolo V della Costituzione, anche se oggi il dibattito interno ha perso un po' di tono almeno su questi aspetti.

Nel sistema dell'Unione, e quindi dal punto di vista generale, la ricevibilità dei ricorsi proposti dalla persona giuridica (in particolare dagli enti territoriali) è subordinata alla verifica di due condizioni.

In primo luogo, il Tribunale è chiamato ad accertare l'interesse degli enti regionali o locali ad agire contro una decisione di rettifica di un contributo, interesse generalmente contestato dalla Commissione, la quale sostiene che la collettività non può rivendicare alcun diritto all'ottenimento di una sovvenzione.

In secondo luogo, il Tribunale è tenuto a verificare se la regione sia legittimata ad agire contro le decisioni indirizzate agli Stati e in altre parole se sono soddisfatti i requisiti previsti dall'articolo 263 n. 4 TFUE, ai sensi del quale le persone fisiche e giuridiche possono ricorrere soltanto contro atti che le riguardino direttamente e individualmente.

A questo proposito, la Corte ha dichiarato in diverse occasioni, proprio riguardanti l'Italia, che la designazione, in una decisione di concessione di un contributo finanziario comunitario, di un ente regionale o locale come autorità responsabile della realizzazione di un progetto FESR non implica di per sé che si possa ritenere tale ente titolare di un diritto al contributo. In questi casi, la Corte ha così escluso di potere qualificare l'ente come direttamente interessato ai sensi dell'articolo 263 n. 4 TFUE, nella sua qualità di autorità responsabile della realizzazione del progetto⁵⁴.

In altri casi, al fine di valutare l'interesse ad agire, il giudice dell'Unione ha messo in risul-

⁵¹ Dalla Relazione annuale della Corte dei conti 2020 emergono i seguenti importi da recuperare: nel 2019, 16.503.670 euro di spesa irregolare sui Fondi strutturali, 35.271.265 euro di spesa irregolare sulla politica agricola e nel primo semestre 2020, 24.579.386 euro di spesa irregolare sui Fondi strutturali, 30.789.080 per la politica agricola.

⁵² Corte, 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (V.N.O.S.W.) e.a, C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165.

⁵³ Tanto più si comprende l'interesse se si considera la possibilità per lo Stato di esercitare il diritto di rivalsa nei confronti degli enti responsabili ultimi (art. 43 L.234/2012).

⁵⁴ Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183.

to il margine di discrezionalità di cui gode lo Stato membro in materia di fondi strutturali. In base ad una giurisprudenza costante, la condizione di cui all'articolo 263 n. 4 TFUE, secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente e individualmente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, richiede che il provvedimento contestato "non lasci alcun potere discrezionale ai suoi destinatari, incaricati dell'applicazione del provvedimento contestato, la quale ha un carattere automatico e derivi dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie". In difetto della dimostrazione di queste condizioni, la Corte ha ammesso che l'interesse diretto dell'ente regionale o locale non può essere dedotto dall'intenzione espressa dallo Stato membro di ripercuotere sul beneficiario finale le conseguenze finanziarie della decisione di soppressione del contributo in questione.

Proprio in virtù del ragionamento appena richiamato, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale⁵⁵, che aveva ammesso la ricevibilità ritenendo che "l'adozione di una decisione nazionale di finanziamento sarebbe indispensabile precisamente per bloccare gli effetti automatici della decisione impugnata"⁵⁶.

Per rispondere all'argomento invocato dall'ente territoriale, che lamentava un diniego di giustizia, in violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in particolare, del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, la Corte ha sottolineato che la regione dispone

comunque dei rimedi interni davanti al giudice nazionale⁵⁷.

In questo contesto giova altresì ricordare una prassi seguita dal Tribunale e dalla Corte, anche se non in maniera generale, che consiste nella scelta di procedere alla valutazione del merito senza pronunciarsi sulla ricevibilità per ragioni di economia processuale, almeno nelle ipotesi in cui il ricorso sia destinato al rigetto per infondatezza⁵⁸. A ben vedere, questa scelta, per quanto controversa, presenta il vantaggio di permettere al ricorrente di avere comunque una risposta sul merito della questione sollevata anche nei casi di dubbia ricevibilità.

In conclusione del mio intervento, mi preme mettere in evidenza che la Corte di giustizia dell'Unione non esita ad esercitare un controllo direi importante delle prerogative della Commissione nell'ambito delle procedure di rettifica finanziaria, al fine di circoscriverne il margine di discrezionalità, tenuto conto degli spazi lasciati dal legislatore.

L'interrogativo, che resta sullo sfondo e che traspare dalle considerazioni fin qui esposte, riguarda la portata del controllo e se quest'ultimo corrisponda alle aspettative delle parti processuali. Evidentemente, non spetta a me dare una risposta e lascio quindi agli illustri partecipanti la cura di rispondere a questa domanda.

Ringrazio ancora una volta gli organizzatori per l'invito a partecipare a quest'interessante evento e resto a disposizione per eventuali domande e commenti.

⁵⁵ Tribunale, 18 ottobre 2005, Regione Siciliana c. Commissione, T-60/03, EU: T:2005:383, punti 61 e 66.

⁵⁶ Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183.

⁵⁷ Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183, punto 39 e Corte, 10 settembre 2009, Commissione c. Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane c. Commissione, C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 66.

⁵⁸ La prassi seguita dal Tribunale è stata accreditata in particolare dalla sentenza della Corte del 26 febbraio 2002, Boehringer c. Consiglio, C-23/00, EU:C:2002:118, punto 52.

