

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

26 giugno 2019 (*)

«Impugnazione – Fondo sociale europeo (FSE) – Programma operativo rientrante nell’obiettivo n. 1 per la Regione Sicilia (2000-2006) – Riduzione del contributo finanziario inizialmente concesso – Regolamento (CE) n. 1260/1999 – Articolo 39 – Poteri di controllo – Necessarie verifiche – Rettifiche finanziarie – Calcolo – Metodo per estrapolazione»

Nella causa C-247/18 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 9 aprile 2018,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da P. Arenas e F. Tomat, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras (relatore), presidente di sezione, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 20 marzo 2019,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Repubblica italiana chiede l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 25 gennaio 2018, Italia/Commissione (T-91/16, non pubblicata, EU:T:2018:30; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest’ultimo ha respinto il suo ricorso volto all’annullamento della decisione C(2015) 9413 della Commissione, del 17 dicembre 2015, relativa alla riduzione del contributo del Fondo sociale europeo (FSE) per il Programma Operativo Sicilia che si integra nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali nelle regioni interessate dall’obiettivo n. 1 in Italia (CCI 1999IT 161PO01) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 L’articolo 38, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU 1999, L 161, pag. 1), così dispone:

«La Commissione, in quanto responsabile dell’esecuzione del bilancio generale dell’Unione europea], accerta che negli Stati membri esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo che consentano l’impiego efficace e corretto dei fondi comunitari.

A tal fine, fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, funzionari o agenti della Commissione possono procedere, conformemente alle modalità concordate con lo Stato membro nel quadro della cooperazione prevista nel paragrafo 3, a controlli in loco, in particolare mediante sondaggio, sulle operazioni finanziate dai Fondi e sui sistemi di gestione e di controllo, con un preavviso minimo di un giorno lavorativo. La Commissione ne informa lo Stato membro interessato per ottenerne tutto l’aiuto necessario. Funzionari o agenti di detto Stato membro possono partecipare a tali controlli.

La Commissione può chiedere allo Stato membro interessato di effettuare un controllo in loco per verificare la regolarità di una o più operazioni. Funzionari o agenti della Commissione possono partecipare a tali controlli».

- 3 L’articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 è così formulato:

«1. La responsabilità di perseguire le irregolarità, di agire sulla scorta di una constatazione di una qualsiasi modificazione importante che incida sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o sul controllo di un intervento e di effettuare le rettifiche

finanziarie necessarie incombe in primo luogo agli Stati membri.

Gli Stati membri effettuano le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica. Le rettifiche degli Stati membri consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione [dell'Unione]. I fondi comunitari così liberati possono essere riassegnati dallo Stato membro all'intervento di cui trattasi, secondo modalità da definire a norma dell'articolo 53, paragrafo 2.

2. Se, dopo le necessarie verifiche, la Commissione conclude:

(...)

c) che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre ad irregolarità a carattere sistematico,

sospende i pagamenti intermedi e, motivando la sua domanda, chiede allo Stato membro di presentare le sue osservazioni e apportare, se del caso, eventuali rettifiche entro un termine stabilito.

Se lo Stato membro contesta le osservazioni della Commissione, viene da questa convocato ad un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per raggiungere un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.

3. Alla scadenza del termine stabilito dalla Commissione, se non è stato raggiunto un accordo e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche, la Commissione, tenendo conto delle osservazioni di quest'ultimo può decidere, entro tre mesi:

(...)

b) di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione.

Nello stabilire l'importo della rettifica la Commissione tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità o della modificazione, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo degli Stati membri.

(...).

4 L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1260/1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali (GU 2001, L 63, pag. 21), così dispone:

«I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della relativa decisione della Commissione di cui all'articolo 28 del regolamento [n. 1260/1999] e delle disposizioni nazionali e comunitarie (...) applicabili (...).

Le procedure prevedono la registrazione delle verifiche in loco effettuate per le singole operazioni. Le registrazioni indicano le attività svolte, i risultati delle verifiche e le misure prese in ordine a discrepanze rilevate. Nel caso in cui le verifiche fisiche o amministrative non riguardino tutte le operazioni ma soltanto un campione di operazioni selezionate, le registrazioni forniscono l'identificazione di tali operazioni e la descrizione del metodo di campionamento».

5 L'articolo 6 del regolamento n. 438/2001 è del seguente tenore:

«La Commissione, in collaborazione con lo Stato membro, accerta che i sistemi di gestione e di controllo di cui all'articolo 5 soddisfino i criteri di cui al regolamento [n. 1260/1999] e al presente regolamento e rileva ogni ostacolo che tali sistemi comportino per la trasparenza dei controlli sul funzionamento dei fondi e per il discarico della responsabilità che le incombe a norma dell'articolo 274 del trattato. A scadenze regolari sono effettuate revisioni sul funzionamento dei sistemi».

6 L'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, intitolato «Controlli a campione delle operazioni», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri organizzano i controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato. I controlli sono in particolare volti a verificare:

a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;

b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

2. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei criteri di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato. Essi garantiscono un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni.

3. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli tiene conto dei seguenti aspetti:

a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;

b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;

- c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento».

7 L'articolo 100 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25), è del seguente tenore:

«1. Prima di decidere in merito a una rettifica finanziaria, la Commissione avvia la procedura comunicando allo Stato membro le sue conclusioni provvisorie e invitandolo a trasmettere osservazioni entro un termine di due mesi.

Se la Commissione propone una rettifica finanziaria calcolata per estrapolazione o su base forfettaria, è data facoltà allo Stato membro di dimostrare, attraverso un esame della documentazione pertinente, che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. D'intesa con la Commissione, lo Stato membro può limitare detto esame a una parte o a un campione adeguato della documentazione di cui trattasi. Tranne in casi debitamente giustificati, il termine concesso per l'esecuzione dell'esame è limitato ai due mesi successivi al periodo di due mesi sopra menzionato.

2. La Commissione tiene conto di ogni prova eventualmente fornita dallo Stato membro entro i termini stabiliti al paragrafo 1.

3. Se non accetta le conclusioni provvisorie della Commissione, lo Stato membro è da questa convocato per un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per pervenire a un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.

(...)

5. In assenza di accordo, la Commissione adotta una decisione sulla rettifica finanziaria entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione tenendo conto di tutte le informazioni fornite e le osservazioni formulate durante la procedura. Se l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre due mesi dopo la data della lettera di convocazione trasmessa dalla Commissione».

8 L'articolo 145, paragrafi da 1 a 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento n. 1083/2006 (GU 2013, L 347, pag. 320), prevede quanto segue:

«1. Prima di decidere in merito a una rettifica finanziaria, la Commissione avvia la procedura comunicando allo Stato membro le conclusioni provvisorie del suo esame e invitandolo a trasmettere osservazioni entro un termine di due mesi.

2. Se la Commissione propone una rettifica finanziaria calcolata per estrapolazione o su base forfettaria, è data la possibilità allo Stato membro di dimostrare, attraverso un esame della documentazione pertinente, che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. D'intesa con la Commissione, lo Stato membro può limitare l'ambito dell'esame a una parte o a un campione adeguati della documentazione di cui trattasi. Tranne in casi debitamente giustificati, il termine concesso per l'esecuzione dell'esame è limitato a un periodo ulteriore di due mesi successivi al periodo di due mesi di cui al paragrafo 1.

3. La Commissione tiene conto di ogni prova eventualmente fornita dallo Stato membro entro i termini di cui ai paragrafi 1 e 2.

4. Se non accetta le conclusioni provvisorie della Commissione, lo Stato membro è da questa convocato per un'audizione, in modo che tutte le informazioni e osservazioni pertinenti siano a disposizione della Commissione ai fini delle conclusioni in merito all'applicazione della rettifica finanziaria.

(...)

6. Per applicare le rettifiche finanziarie la Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione, o dalla data di ricevimento di informazioni aggiuntive, ove lo Stato membro convenga di presentarle successivamente all'audizione. La Commissione tiene conto di tutte le informazioni fornite e delle osservazioni formulate durante la procedura. Se l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre da due mesi dopo la data della lettera di convocazione per l'audizione trasmessa dalla Commissione».

Fatti

9 I fatti all'origine della controversia e il contenuto della decisione controversa sono esposti ai punti da 1 a 23 della sentenza impugnata. Ai fini del presente procedimento, essi possono essere riassunti come segue.

10 Il Programma Operativo Sicilia (in prosieguo: il «POR Sicilia»), approvato dalla Commissione, si integrava nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali nelle regioni interessate dall'obiettivo n. 1 in Italia e prevedeva una partecipazione dei Fondi strutturali che ammontava a EUR 1 209 241 572, con un cofinanziamento del FSE di importo massimo pari a EUR 846 469 000.

11 Nel giugno 2005 e nel novembre 2006, la Commissione ha effettuato due verifiche contabili dei sistemi di gestione e di controllo predisposti dalle autorità italiane responsabili del POR Sicilia, all'esito delle quali ha ritenuto che esistessero gravi carenze relative alla gestione e al controllo dell'intervento finanziario del FSE.

- 12 Con lettera del 26 febbraio 2007, la Commissione, tenuto conto delle misure correttive adottate dalle autorità italiane, ha proposto una rettifica finanziaria di EUR 14 392 153.
- 13 A seguito di una domanda in tal senso da parte della Commissione, l'Ufficio Speciale Autorità di Audit dei programmi cofinanziati dalla Commissione (Italia), designato come organismo responsabile dei controlli di secondo livello, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, ha segnalato, il 7 maggio 2008, un tasso di errore del 37,63%, a causa del quale la Commissione ha ritenuto opportuno svolgere una nuova missione di verifica contabile, che è stata effettuata dal 29 settembre al 3 ottobre 2008.
- 14 Durante tale missione, i rappresentanti del suddetto Ufficio Speciale hanno indicato che, in realtà, il tasso di errore per il periodo anteriore al 31 dicembre 2006 ammontava al 54,03% e che detto tasso si basava sull'intero campione relativo alle spese dichiarate dalle autorità italiane fino a tale data. Detta missione ha inoltre evidenziato gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo dell'intervento finanziario del FSE, per quanto riguardava l'organizzazione e la gestione dell'organismo responsabile dei controlli di primo livello, le verifiche effettuate da quest'ultimo, la certificazione delle dichiarazioni di spesa da parte dell'autorità di pagamento e degli organismi intermedi, il trattamento delle verifiche effettuate dall'organismo incaricato dei controlli di secondo livello e il trattamento delle piste di controllo.
- 15 Considerati tali diversi elementi, il 9 aprile 2010 la Commissione ha avviato una procedura di sospensione dei pagamenti.
- 16 In parallelo, vi sono stati vari scambi di corrispondenza tra la Commissione e le autorità italiane in merito ai documenti di chiusura per l'intervento finanziario del FSE, presentati da queste ultime il 30 settembre 2010. La Commissione s'interrogava in particolare sulla differenza rilevata tra il tasso di errore dell'1,45%, riportato nella dichiarazione a conclusione dell'intervento, e i tassi di errore molto più elevati indicati nella relazione di accompagnamento allegata alla dichiarazione a conclusione dell'intervento in esame.
- 17 Con lettera del 7 febbraio 2011, la Commissione ha informato le autorità italiane della sua decisione di procedere all'«unificazione» della procedura di sospensione con la procedura di chiusura.
- 18 Il 6 febbraio 2013, la Commissione ha trasmesso la lettera di chiusura per l'intervento in esame, nella quale ha proposto di applicare una rettifica finanziaria fondata su un tasso di errore del 32,65%, calcolato sulla base dei dati indicati nella relazione di accompagnamento. Le autorità italiane hanno espresso il loro dissenso in merito e in seguito hanno proposto una diversa rettifica finanziaria.
- 19 Il 29 settembre 2015 si è tenuta un'audizione dinanzi alla Commissione.
- 20 Con la decisione controversa, la Commissione ha ritenuto che, date le irregolarità singole e sistemiche constatate, il contributo finanziario all'intervento in esame dovesse essere ridotto di un importo totale pari a EUR 379 730 431,94, con conseguente riduzione del contributo finanziario del FSE di EUR 265 811 302,29.
- 21 A tal fine, la Commissione ha proceduto a un'estrapolazione del tasso di errore del 32,65%, indicato al punto 18 della presente sentenza, applicandolo alle spese che non erano state oggetto di verifica.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 22 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 febbraio 2016, la Repubblica italiana ha proposto un ricorso volto all'annullamento della decisione controversa, nei limiti in cui essa riduceva il contributo del FSE al POR Sicilia.
- 23 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica italiana ha dedotto sei motivi. Il primo motivo verteva sulla violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999. Il secondo motivo riguardava la violazione dell'articolo 39, paragrafo 3, dello stesso regolamento e del principio di buon andamento dell'amministrazione. Il terzo motivo verteva su un travisamento dei fatti. Il quarto motivo riguardava la violazione del principio di proporzionalità di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999. Il quinto motivo verteva sulla violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento, in combinato disposto con l'articolo 10 del regolamento n. 438/2001. Infine, il sesto motivo riguardava un travisamento dei fatti e la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché un difetto di motivazione.
- 24 Il Tribunale ha respinto tutti i suddetti motivi. Di conseguenza, esso ha respinto il ricorso nella sua integralità.

Conclusioni delle parti

- 25 La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - annullare la decisione controversa, e
 - condannare la Commissione alle spese.
- 26 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- respingere integralmente l'impugnazione, e
 - condannare la Repubblica italiana alle spese dei due gradi di giudizio.

Sull'impugnazione

27 A sostegno della sua impugnazione, la Repubblica italiana deduce tre motivi. In primo luogo, essa fa valere la violazione, da parte del Tribunale, dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, degli articoli 4, 6 e 10 del regolamento n. 438/2001, dell'articolo 317 TFUE e le regole relative all'onere della prova. In secondo luogo, essa deduce la violazione, da parte del Tribunale, dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, dell'articolo 100 del regolamento n. 1083/2006 e dell'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013, nonché dei principi di buon andamento dell'amministrazione, del contraddittorio e della tutela del legittimo affidamento. In terzo luogo, essa fa valere la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, nonché un travisamento dei fatti.

Sul primo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

28 La Repubblica italiana rileva che il Tribunale, avendo considerato che una seconda verifica delle spese sostenute prima del 31 dicembre 2006 era giustificata dal fatto che le autorità nazionali avevano constatato un elevato tasso di errore e avevano applicato rettifiche finanziarie, ha violato l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999.

29 In primo luogo, detto Stato membro sostiene che l'affermazione, contenuta nel punto 57 della sentenza impugnata, secondo cui la Commissione ha la possibilità di effettuare più volte la verifica delle medesime spese, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 438/2001, è errata in diritto, in quanto tale articolo si limiterebbe a ribadire il potere della Commissione di effettuare verifiche sui sistemi nazionali, le quali devono succedersi nel tempo per seguire lo sviluppo dei programmi.

30 In secondo luogo, ad avviso della Repubblica italiana, il Tribunale avrebbe violato, al punto 58 di tale sentenza, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 e anche l'articolo 317 TFUE, avendo considerato che la Commissione era legittimata a procedere a un'ulteriore verifica e, di conseguenza, ad applicare un'ulteriore rettifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006. Essa fa valere che quando la Commissione, nel corso di una verifica, giunge alla conclusione che uno Stato membro non ha adottato le necessarie misure per far fronte alle insufficienze constatate, essa deve, in virtù dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999, chiudere la verifica applicando le rettifiche del caso.

31 La Repubblica italiana, nel censurare i punti 60 e 61 della sentenza impugnata, sostiene che l'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 implica che i pagamenti, qualora siano stati sospesi, possono riprendere solo se la Commissione ritenga superate le insufficienze constatate. Ogni diversa interpretazione di detta disposizione sarebbe peraltro contraria all'articolo 317 TFUE, in quanto equivarrebbe ad affermare che la Commissione ha il potere discrezionale di autorizzare pagamenti che considera irregolari.

32 Tale Stato membro considera che la constatazione, da parte delle autorità nazionali, di un elevato tasso di errore dimostra che i sistemi di gestione e di controllo funzionavano correttamente, circostanza che rendeva inutili le verifiche svolte dalla Commissione, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 55 e 56 della sentenza impugnata.

33 In terzo luogo, ad avviso della Repubblica italiana, il Tribunale ha violato anche le regole relative all'onere della prova ai punti da 63 a 70 della sentenza impugnata. Anche ammettendo un temperamento dell'onere della prova a carico della Commissione, un elevato tasso di errore rilevato a livello nazionale non costituirebbe un elemento di prova idoneo a giustificare un dubbio serio e ragionevole di inefficacia del sistema nazionale di gestione e di controllo. Tale Stato membro considera che incombesse a fortiori alla Commissione, nel contesto della ripresa dei pagamenti, fornire elementi di prova di un dubbio serio e ragionevole quanto all'efficacia dei controlli.

34 La Repubblica italiana ritiene che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti da 67 a 69 della sentenza impugnata, la comunicazione, in data 7 maggio 2008, del tasso di errore relativo alle spese effettuate prima del 31 dicembre 2006 non costituisca un fatto nuovo che giustificasse una nuova verifica delle medesime spese dopo che erano ripresi i pagamenti.

35 In quarto luogo, il suddetto Stato membro fa valere che risulta dall'articolo 39, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1260/1999, nonché dagli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, che la verifica di un campione di spese consente di valutare complessivamente la correttezza di tutte le spese effettuate nel corso del periodo oggetto di tale verifica. Pertanto, il Tribunale non avrebbe potuto dichiarare, al punto 72 della sentenza impugnata, che una seconda verifica, relativa al medesimo periodo, non riguardava le medesime spese solo perché le nuove rettifiche non concernevano spese già verificate e rettifiche.

36 La Repubblica italiana considera che l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, né nella sua formulazione letterale, né nel suo collegamento con i principi di certezza del diritto e di buon andamento dell'amministrazione, consenta alla Commissione, da un lato, di effettuare una verifica, di concluderla, come avvenuto nel caso di specie con la lettera del 26 febbraio 2006, proponendo una rettifica, accettata dalle autorità nazionali, e di riprendere i pagamenti sospesi e, dall'altro lato, di aprire successivamente una nuova verifica delle stesse spese, asserendo, in contrasto con gli esiti della prima verifica, che lo Stato membro interessato non si era conformato all'obbligo di adottare le necessarie misure. Inoltre, il suddetto articolo non consentirebbe alla Commissione di revocare la propria precedente conclusione in assenza di fatti che attestino che la prima verifica era stata viziata da un comportamento di detto Stato membro contrario ai suoi doveri di cooperazione e di partenariato.

37 La Commissione ritiene che il primo motivo d'impugnazione sia infondato e debba essere respinto.

Giudizio della Corte

38 Con il suo primo motivo d'impugnazione, suddiviso in quattro parti, la Repubblica italiana afferma, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel considerare che la Commissione poteva controllare, mediante verifica contabile, le spese effettuate

nel corso di un dato periodo e adottare rettifiche finanziarie a seguito del controllo così svolto, persino quando le spese relative a tale periodo erano già state sottoposte, in precedenza, a controlli e rettifiche da parte di detta istituzione.

- 39 Con le parti prima e seconda del motivo in esame la Repubblica italiana contesta, in sostanza, l'affermazione del Tribunale secondo cui la Commissione era legittimata, ed era addirittura obbligata, a svolgere una verifica ulteriore delle spese anteriori al 31 dicembre 2006. Da un lato, essa fa valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, al punto 57 della sentenza impugnata, nel dichiarare che l'articolo 6 del regolamento n. 438/2001 consentiva alla Commissione di effettuare più verifiche delle medesime spese. Dall'altro lato, essa sostiene che il Tribunale ha violato, al punto 58 della sentenza impugnata, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 e anche l'articolo 317 TFUE, avendo considerato che la Commissione era legittimata a procedere a un'ulteriore verifica e, di conseguenza, a un'ulteriore rettifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006.
- 40 In proposito occorre rilevare che il Tribunale, rispondendo all'argomento della Repubblica italiana vertente sull'illegittimità della decisione controversa a motivo delle verifiche ulteriori effettuate sulle spese dichiarate fino al 31 dicembre 2006, ha considerato che la Commissione poteva svolgere ulteriori verifiche su più elementi, e che essa era addirittura obbligata a procedere in tal senso.
- 41 Di conseguenza, risulta anzitutto dai punti 55 e 56 della sentenza impugnata che, secondo il Tribunale, la comunicazione, in data 7 maggio 2008, del tasso di errore relativo all'intero campione delle suddette spese, che ammontava al 54,03%, faceva presumere che l'intervento in esame non fosse stato effettuato in conformità al principio di buona gestione finanziaria, di cui la Commissione, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, quale responsabile finale, deve assicurare il rispetto al fine di garantire la buona gestione delle risorse dell'Unione, e ne ha dedotto che la Commissione potesse svolgere ulteriori verifiche.
- 42 Inoltre, al punto 57 della sentenza impugnata il Tribunale ha constatato la «possibilità, per la Commissione, di effettuare ulteriori verifiche», fondandosi sulla seconda frase dell'articolo 6 del regolamento n. 438/2001, secondo cui «[a] scadenze regolari sono effettuate revisioni sul funzionamento dei sistemi [nazionali di gestione e di controllo]». Il suddetto punto, che è introdotto dalla locuzione «[i]noltre» e che si colloca tra i punti 56 e 58 di tale sentenza, nei quali sono indicate le principali considerazioni in base alle quali il Tribunale ha respinto tale argomento, risulta svolto ad abundantiam.
- 43 Infine, al punto 58 della sentenza impugnata il Tribunale ha considerato che l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non solo non escludeva che la Commissione potesse verificare più volte determinate spese, ma che esso addirittura la obbligava a svolgere ulteriori verifiche ogniquale volta essa constatasse che le autorità nazionali competenti non avevano adottato, nel termine impartito, le misure richieste per far fronte alle insufficienze esistenti nei sistemi di gestione e di controllo. Esso ne ha dedotto che qualsiasi altra interpretazione sarebbe contraria all'obbligo di una buona gestione finanziaria e sarebbe, dunque, lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.
- 44 Pertanto, risulta dai punti da 55 a 58 della sentenza impugnata che il Tribunale, al fine di rispondere al primo motivo dedotto dinanzi ad esso, ha essenzialmente fondato il suo ragionamento sull'interpretazione dell'articolo 317 TFUE e dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, senza che l'interpretazione dell'articolo 6 del regolamento n. 438/2001 fosse determinante a tal riguardo, ragion per cui la prima parte del presente motivo, vertente sul predetto articolo, non può essere accolta.
- 45 Per quanto riguarda la seconda parte del primo motivo d'impugnazione, occorre rilevare che, sebbene il regolamento n. 1260/1999 disponga, al suo articolo 38, che gli Stati membri assumono la responsabilità del controllo finanziario degli interventi finanziati dai Fondi strutturali dell'Unione, prevedendo nel contempo che la Commissione accerti che esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo predisposti da tali Stati, esso stabilisce al suo articolo 39, paragrafo 2, che la Commissione effettua ulteriori verifiche allorché, tra l'altro, esistono gravi insufficienze nei suddetti sistemi che potrebbero condurre ad irregolarità a carattere sistemico.
- 46 Tali verifiche, qualificate come «necessarie» dalla predetta disposizione, avvengono nella fase relativa al controllo finanziario degli interventi, nel corso della quale lo Stato membro interessato, sulla base dell'articolo 39, paragrafo 1, di detto regolamento, deve applicare le rettifiche finanziarie rese necessarie dalle irregolarità constatate. Queste ultime possono far sì che, conformemente all'articolo 39, paragrafo 3, lettera b), del medesimo regolamento, la Commissione proceda essa stessa alle rettifiche finanziarie necessarie in base a tali irregolarità.
- 47 Pertanto, il Tribunale non ha violato la portata dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 allorché ha considerato che la circostanza, rilevata al punto 55 della sentenza impugnata, che le autorità nazionali avessero comunicato alla Commissione un tasso di errore del 54,03% relativo all'intero campione delle spese dichiarate fino al 31 dicembre 2006 giustificava lo svolgimento, da parte di quest'ultima, di ulteriori verifiche al fine di rispettare l'obbligo di buona gestione finanziaria previsto all'articolo 317 TFUE e di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, come è stato rilevato, in sostanza, al punto 58 della medesima sentenza.
- 48 In effetti, la comunicazione di un siffatto elevato tasso di errore è idonea, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, a rivelare l'esistenza di gravi insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo, che possono condurre ad irregolarità a carattere sistemico.
- 49 In proposito, si può constatare che il Tribunale ha considerato che quando la Commissione, nel corso di una verifica, giunge alla conclusione che lo Stato membro non ha adottato le necessarie misure per far fronte alle insufficienze constatate, essa deve, in virtù dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999, chiudere la verifica applicando le rettifiche del caso. L'argomento della Repubblica italiana non è, dunque, idoneo a rimettere in discussione la conclusione cui è giunto il Tribunale al punto 58 della sentenza impugnata.
- 50 Peraltro, la Repubblica italiana non può validamente sostenere che il Tribunale ha violato l'articolo 39, paragrafo 2, di tale regolamento, per il motivo che esso ha considerato, ai punti 60 e 61 di detta sentenza, che la Commissione poteva effettuare verifiche ulteriori persino quando aveva ripreso i pagamenti precedentemente sospesi. In effetti, come rilevato dal Tribunale al suddetto punto 61, la comunicazione di un elevato tasso di errore, pari a oltre il 50%, rivelava gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo, le quali giustificavano lo svolgimento, da parte della Commissione, di «necessarie verifiche», ai sensi di tale disposizione, senza che rilevi in proposito il fatto che quest'ultima avesse in precedenza ripreso i pagamenti che erano stati sospesi.

- 51 Infine, sebbene la Repubblica italiana confuti la portata di tale valutazione, sostenendo che il rilievo, da parte delle autorità nazionali, di un elevato tasso di errore non consente di presumere l'esistenza di gravi insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo, si deve rilevare che se è vero che un siffatto tasso di errore, constatato dall'organismo di controllo italiano, non può in sé rivelare un difetto di affidabilità del sistema di controllo predisposto da tale organismo, esso non è tuttavia idoneo a dimostrare che il sistema di gestione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali abbia funzionato correttamente.
- 52 Di conseguenza, le parti prima e seconda del primo motivo d'impugnazione devono essere respinte, senza che occorra esaminare gli argomenti relativi all'asserito errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nell'interpretare l'articolo 6 del regolamento n. 438/2001.
- 53 Con la terza parte di detto motivo la Repubblica italiana considera che il Tribunale ha violato le regole relative all'onere della prova ai punti da 63 a 70 della sentenza impugnata, avendo dichiarato che un elevato tasso di errore a livello nazionale era sufficiente a costituire prova di un dubbio serio e ragionevole quanto all'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo.
- 54 A tal proposito, è opportuno ricordare la giurisprudenza costante relativa al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), secondo cui, poiché lo Stato membro interessato dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG, la Commissione deve, per provare la sussistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, non già dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito di tali controlli o di tali dati (sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Detto Stato membro, da parte sua, non può confutare le constatazioni, che sono alla base di un siffatto elemento di prova del dubbio serio e ragionevole nutrito dalla Commissione, con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. Quando esso non riesce a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo (sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 Di conseguenza, lo Stato membro interessato deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Le regole derivanti dalla suddetta giurisprudenza sono del pari applicabili, mutatis mutandis, agli interventi finanziati dal FSE.
- 58 In applicazione di tali regole, giustamente il Tribunale ha considerato, al punto 65 della sentenza impugnata, che la comunicazione alla Commissione di un tasso di errore del 54,03%, relativo all'intero campione delle spese dichiarate fino al 31 dicembre 2006, costituiva un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole che essa nutra nei confronti dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo degli interventi finanziati dal FSE.
- 59 Pertanto, incombeva alla Repubblica italiana fornire o elementi atti a dimostrare l'esistenza di un affidabile ed operativo sistema di gestione e di controllo di tali interventi, o la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione.
- 60 Orbene, la Repubblica italiana, mediante gli argomenti da essa dedotti a sostegno della terza parte del suo primo motivo d'impugnazione, non dimostra che il Tribunale non abbia tenuto conto dei suddetti elementi o di siffatte prove o, più in generale, che esso abbia violato le regole relative all'onere della prova in materia di controllo delle spese finanziate dal FSE.
- 61 Ne consegue che la terza parte del primo motivo d'impugnazione dev'essere respinta.
- 62 Con la quarta parte di detto primo motivo, la Repubblica italiana, basandosi sull'articolo 39, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1260/1999, nonché sugli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, contesta al Tribunale di aver dichiarato, al punto 72 della sentenza impugnata, che l'ulteriore verifica di un periodo non concerneva le medesime spese, sulla base del mero rilievo che le ulteriori rettifiche applicate non riguardavano spese già oggetto di verifica e rettifica.
- 63 In proposito, tale Stato membro sostiene che la verifica di un campione di spese consente di valutare complessivamente la correttezza di tutte le spese effettuate nel periodo oggetto di tale verifica.
- 64 Al punto 72 della sentenza impugnata il Tribunale ha constatato che gli importi delle spese già verificate, o da parte della Commissione, o da parte dell'organismo di controllo italiano, o da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), erano state escluse dall'ammontare al quale era stato applicato per estrapolazione il tasso di errore accolto da ultimo dalla Commissione, cosicché la rettifica finanziaria era stata quindi applicata solamente alla parte di spesa non verificata prima del 2008.
- 65 Orbene, per quanto riguarda, da un lato, l'interpretazione dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, occorre rilevare che il Tribunale ha considerato, al punto 73 di tale sentenza, che detto articolo non escludeva la possibilità, per la Commissione, di verificare più volte determinate spese, nell'ipotesi in cui le verifiche in tal modo effettuate evidenziassero gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potevano generare irregolarità di carattere sistematico. Come risulta dai punti da 45 a 47 della presente sentenza, l'articolo 39, paragrafo 2, di detto regolamento consente alla Commissione, in un caso come quello di specie, di svolgere le necessarie verifiche, che possono consistere in verifiche ulteriori relative a spese effettuate a titolo di un periodo già sottoposto a verifica, posto che nessun elemento nella formulazione dell'articolo 39 del medesimo regolamento limita l'estensione o la portata di tali verifiche.
- 66 Dall'altro lato, il regolamento n. 438/2001, pur menzionando verifiche mediante campioni, si limita a stabilire al suo articolo 4 che, quando sono state effettuate verifiche fisiche o amministrative su un campione di operazioni, le registrazioni forniscono

l'identificazione delle operazioni selezionate e la descrizione del metodo di campionamento. L'articolo 10 di detto regolamento, da parte sua, fissa gli obiettivi dei controlli svolti dagli Stati membri sulla base di campioni adeguati, le norme generali relative alla costituzione di questi ultimi e taluni doveri più precisi riguardanti la loro costituzione come, in particolare, la necessità che un campione siffatto tenga conto dell'obbligo di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni. Da dette disposizioni non discende in alcun modo che, una volta svolta mediante campionamento la verifica delle spese relative a un dato periodo, sia vietato effettuare una ulteriore verifica di tali spese.

- 67 Non si può, quindi, sostenere che il Tribunale abbia violato, al punto 72 della sentenza impugnata, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 e gli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001.
- 68 Peraltro, l'esistenza di una prima verifica delle spese svolta dalla Commissione, seguita da una sospensione dei pagamenti, poi dalla ripresa di questi ultimi, non può incidere sulla legittimità della conclusione cui è giunto il Tribunale al punto 72 della sentenza impugnata.
- 69 Risulta, infatti, dall'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, letto nel suo insieme, che la sospensione e la ripresa dei pagamenti intermedi, da parte della Commissione, non impediva a quest'ultima, dopo che aveva svolto le necessarie verifiche menzionate al paragrafo 2 di detto articolo, e tenuto conto di un fatto, fino ad allora ad essa sconosciuto, quale la comunicazione di un tasso di errore complessivo del 54,03%, di affermare che esistevano insufficienze gravi nei sistemi di gestione e di controllo che potevano condurre ad irregolarità a carattere sistematico.
- 70 Di conseguenza, la quarta parte del primo motivo d'impugnazione, nonché detto motivo d'impugnazione nella sua integralità, devono essere respinti.

Sul secondo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

- 71 La Repubblica italiana sostiene che si deve interpretare l'articolo 100, paragrafo 3, del regolamento n. 1083/2006 – norma che, a suo avviso, è applicabile *ratione temporis* – nel senso che la Commissione, senza che essa disponga di un potere discrezionale a tal riguardo, è tenuta a fissare la data dell'audizione dello Stato membro interessato non appena quest'ultimo le abbia comunicato il suo dissenso rispetto alle rettifiche finanziarie che gli sono state notificate. Un'interpretazione siffatta varrebbe anche per l'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013, che il Tribunale ha ritenuto applicabile.
- 72 Ne conseguirebbe che, poiché il Tribunale ha dichiarato, ai punti da 85 a 87 della sentenza impugnata, che l'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013 non stabilisce alcun termine legale per la fissazione dell'audizione, detta sentenza è viziata da un errore di diritto.
- 73 Al punto 88 della sentenza impugnata il Tribunale non avrebbe chiarito le ragioni per le quali il termine di cui disponeva la Commissione per fissare la data di tale audizione non potesse decorrere dal 15 novembre 2010, data in cui le autorità italiane avevano comunicato in modo dettagliato gli ultimi chiarimenti richiesti dalla Commissione. Il Tribunale non avrebbe tenuto conto del fatto che quest'ultima ha successivamente adottato varie misure che hanno ritardato la conclusione della procedura di rettifica o che, in particolare, è stato necessario un termine di 18 mesi affinché tale istituzione rispondesse a talune osservazioni presentate da dette autorità.
- 74 La Repubblica italiana ne deduce che la conclusione di cui al punto 89 di tale sentenza, secondo la quale il termine intercorso tra il 9 aprile 2010 e il 29 settembre 2015 non era irragionevole, è errata.
- 75 Peraltro, tale Stato membro ritiene che il Tribunale, ai punti 100 e 101 di detta sentenza, sia incorso in errore nel considerare che il principio di buon andamento dell'amministrazione non era stato violato a causa del termine di 18 mesi decorso tra i controlli effettuati nel mese di ottobre 2008 e l'invio, il 9 aprile 2010, della relazione elaborata dalla Commissione in merito a tali controlli, costituendo siffatto ritardo ingiustificato una violazione delle forme sostanziali. Esso sottolinea che le procedure di verifica devono essere concluse senza ritardi ingiustificati, per evitare che la pendenza indefinita e imprevedibile di un procedimento impedisca allo Stato membro interessato di proseguire nella gestione della programmazione con sufficiente sicurezza circa l'atteggiamento della Commissione.
- 76 Il superamento di qualsiasi termine ragionevole violerebbe, poi, il principio del contraddittorio, in quanto la possibilità, per lo Stato membro interessato, di far valere i propri interessi sarebbe compromessa in un procedimento caratterizzato da termini indefiniti e da una abnorme lunga durata, tenuto conto, in particolare, delle difficoltà incontrate per ritrovare i documenti o le persone in grado di conoscere i fatti.
- 77 Inoltre, la durata eccessiva della verifica avrebbe determinato l'«unificazione» della procedura di verifica con quella di chiusura dei conti del periodo di programmazione in relazione agli anni dal 2000 al 2006. Tale situazione avrebbe ostacolato le possibilità difensive dello Stato membro, poiché alle osservazioni relative agli esiti della verifica si sarebbe aggiunta e sovrapposta la predisposizione della documentazione di chiusura dei conti, da preparare in poco più di quattro mesi.
- 78 Detta «unificazione» avrebbe altresì impedito allo Stato membro interessato di riprogrammare le spese rettificate, come previsto dall'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999. Il Tribunale non avrebbe tenuto conto di tale circostanza al punto 104 della sentenza impugnata, facendo così subire agli Stati membri le conseguenze di una mancanza di certezza del diritto riguardo all'esito delle procedure di rettifica svolte dalla Commissione.
- 79 La Repubblica italiana considera, in particolare alla luce delle precisazioni fornite dalla Commissione in primo grado, che le valutazioni svolte dal Tribunale ai punti da 105 a 108 della sentenza impugnata, secondo le quali la complessità della verifica da effettuare giustificava il ritardo accumulato dalla Commissione, sono errate. Essa ne deduce che i principi del contraddittorio e di

buon andamento dell'amministrazione sono stati violati e che il Tribunale avrebbe dovuto considerare che la procedura in esame non presentava una complessità tale da giustificare che essa durasse sette anni.

80 Infine, la Repubblica italiana sostiene che, a pena di violazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di certezza del diritto, i regolamenti interni della Commissione implicano che gli Stati membri interessati da procedure avviate da quest'ultima fanno affidamento sulla circostanza che i termini previsti in detti regolamenti siano rispettati.

81 La Commissione ritiene che il secondo motivo d'impugnazione sia infondato e debba essere respinto.

Giudizio della Corte

82 Con il suo secondo motivo, la Repubblica italiana afferma, in sostanza, da un lato, che il Tribunale ha violato l'articolo 100, paragrafo 3, del regolamento n. 1083/2006, considerando che la Commissione non era tenuta a fissare la data dell'audizione non appena lo Stato membro avesse comunicato il suo dissenso rispetto alle rettifiche finanziarie che gli erano state notificate, e, dall'altro lato, che esso è incorso in un errore di diritto nel dichiarare che il termine decorso tra il 9 aprile 2010 e il 29 settembre 2015 non era irragionevole e che non aveva per questo comportato una violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione né una violazione del principio del contraddittorio.

83 In primo luogo, occorre rilevare che, come dichiarato dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, la normativa dell'Unione applicabile nel caso di specie, a prescindere dal fatto che si tratti dell'articolo 100, paragrafo 3, del regolamento n. 1083/2006, invocato dalla Repubblica italiana, o dell'articolo 145, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013, su cui si è basato il Tribunale, non prevede alcun termine entro il quale la Commissione debba fissare la data dell'audizione dello Stato membro interessato in caso di dissenso in merito alla proposta di rettifiche da applicare nei suoi confronti.

84 In secondo luogo, si deve ricordare che, in forza di un principio generale del diritto dell'Unione, la Commissione è tenuta a rispettare, nell'ambito delle sue procedure amministrative, un termine ragionevole (sentenza del 7 aprile 2011, Grecia/Commissione, C-321/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:218, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

85 Tuttavia, il superamento del termine ragionevole può costituire un motivo di annullamento di una decisione della Commissione solo qualora risulti provato che tale superamento ha pregiudicato i diritti della difesa, o se esista un indizio dell'incidenza dell'eccessiva durata del procedimento dinanzi a quest'ultima sulla soluzione della controversia (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2006, Technische Unie/Commissione, C-113/04 P, EU:C:2006:593, punti 47 e 48, nonché dell'8 maggio 2014, Bolloré/Commissione, C-414/12 P, non pubblicata, EU:C:2014:301, punto 84).

86 Da tali considerazioni e richiami risulta che, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica italiana, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto nel dichiarare, in sostanza, che data l'assenza, nelle disposizioni rilevanti, di un termine per la fissazione dell'audizione, la Commissione era tenuta a fissarla entro un termine ragionevole.

87 Orbene, le diverse affermazioni della Repubblica italiana volte a contestare la valutazione, da parte del Tribunale, del carattere ragionevole del termine in esame, a causa della tardiva comunicazione della relazione sulla verifica contabile del 2008 e della lunghezza della procedura di rettifica finanziaria in esame nel caso di specie, non sono idonee a dimostrare che esso sia incorso in un errore di diritto.

88 Più in particolare, il fatto che la durata della procedura di rettifica finanziaria avviata dalla Commissione avrebbe determinato la sua «unificazione» con la procedura di chiusura dei conti del POR Sicilia per il periodo di programmazione in relazione agli anni dal 2000 al 2006 non può essere considerato, in quanto tale, come lesivo del principio del contraddittorio. A tale riguardo, la Repubblica italiana presenta argomenti poco precisi in merito agli ostacoli posti alla possibilità di difendersi a causa del fatto che «le osservazioni agli esiti della verifica si [sarebbero aggiunte e sovrapposte] alla predisposizione della documentazione di chiusura dei conti», da preparare in poco più di quattro mesi.

89 Occorre poi rilevare che l'argomento secondo cui la durata della procedura di rettifica finanziaria avrebbe impedito alla Repubblica italiana di riprogrammare talune spese oggetto di rettifica, conformemente all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, non è idoneo, in sé, a consentire a quest'ultima di provare l'esistenza di una lesione dei diritti della difesa, o che ciò abbia inciso sulla soluzione della controversia.

90 Inoltre, nei limiti in cui la Repubblica italiana contesta le considerazioni esposte dal Tribunale ai punti da 105 a 108 della sentenza impugnata, relative alla complessità della procedura controversa nel caso di specie, i suoi argomenti equivalgono, in realtà, a contestazioni di valutazioni materiali. Orbene, queste ultime esulano, fatto salvo un eventuale snaturamento, cui la Repubblica italiana non fa alcun riferimento, dalla competenza della Corte nell'ambito di un'impugnazione. Pertanto, tali argomenti sono irricevibili.

91 Infine, se è vero che la Repubblica italiana si fonda sui termini che la Commissione si dà con norme interne in materia di procedure di rettifica finanziaria, si deve constatare che essa si limita, in tal modo, a ripetere un argomento presentato dinanzi al Tribunale e che, pertanto, anche tale argomento è irricevibile.

92 Di conseguenza, il secondo motivo d'impugnazione è infondato e dev'essere respinto.

Sul terzo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

93 La Repubblica italiana contesta, in sostanza, le conclusioni che il Tribunale ha tratto dalle affermazioni della Commissione circa il tasso di errore, avendo quest'ultima applicato lo stesso tasso per tutta la durata del programma, mentre da tale sentenza emergerebbe l'esistenza di differenze rilevanti a seconda che gli errori constatati abbiano avuto luogo prima o dopo il 31 dicembre

2006 nonché, per quanto riguarda la natura delle spese, tra i progetti cosiddetti «coerenti» e gli altri progetti. Essa ne deduce che, conformemente al principio di proporzionalità di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, il Tribunale avrebbe dovuto considerare che l'applicazione di un medesimo tasso di rettifica, pari al 32,65%, a tutte le spese precedenti e successive al 31 dicembre 2006 e a tutti i tipi di progetti non rifletteva la realtà della gestione del FSE.

94 Tale Stato membro ritiene che il Tribunale abbia «unificato» due tipi di situazioni, sia dal punto di vista temporale che da quello oggettivo, che non presentavano un sufficiente grado di omogeneità. Detto Stato membro contesta al Tribunale di aver giustificato tale posizione fondandosi sugli orientamenti relativi ai principi, ai criteri e alle percentuali indicative che i servizi della Commissione devono applicare per determinare le rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, che sono una fonte non normativa, e quindi non vincolante, avente lo scopo di autolimitare i poteri della Commissione in materia di rettifiche finanziarie.

95 La Repubblica italiana sostiene che il Tribunale non ha menzionato il metodo alternativo per il calcolo delle rettifiche da essa presentato in primo grado, secondo il quale, quando l'irregolarità è imputabile a carenze sistemiche, palesemente protratte e ricorrenti per diversi anni, riguardanti spese relative a più esercizi finanziari, la rettifica si dovrebbe applicare all'insieme delle spese dichiarate dallo Stato membro durante il periodo in cui si è verificata la carenza sistemica, fino al mese in cui vi si è posto rimedio. Orbene, nel caso di specie, il tasso di errore relativo al periodo successivo al 31 dicembre 2006 sarebbe stato molto più basso.

96 Tale Stato membro ribadisce che il campione sul quale sono state effettuate le estrapolazioni conteneva sia progetti coerenti, sia altri progetti, ma che i primi erano sovrarappresentati. A tal riguardo, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti. Esso avrebbe altresì violato l'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, in quanto sarebbe stato più corretto basare la rettifica su risultati che scindessero il tasso di errore imputabile ai progetti coerenti da quello imputabile agli altri progetti.

97 La Commissione ritiene che il terzo motivo d'impugnazione debba essere respinto in quanto irricevibile e, in ogni caso, in quanto infondato.

Giudizio della Corte

98 Con il suo terzo motivo, la Repubblica italiana considera che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, avendo riconosciuto come legittimo il metodo di estrapolazione applicato dalla Commissione per calcolare le rettifiche finanziarie relative all'intero periodo verificato.

99 In primo luogo, occorre rispondere all'argomento vertente sullo snaturamento dei fatti, in cui sarebbe incorso il Tribunale non comprendendo che la questione di diritto e di fatto posta non concerneva un campione composto solo da progetti coerenti, bensì un campione nel quale detti progetti erano rappresentati in eccesso.

100 È opportuno ricordare che dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma, TFUE e dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea risulta che il Tribunale è il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo il caso in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dagli atti di causa ad esso sottoposti e, dall'altro, a valutare tali fatti, non costituendo pertanto detta valutazione, salvo il caso dello snaturamento di tali elementi, una questione di diritto soggetta, in quanto tale, al sindacato della Corte (sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

101 Un simile snaturamento sussiste qualora, senza che occorra assumere nuove prove, la valutazione degli elementi di prova esistenti appaia manifestamente errata. Tuttavia, tale snaturamento deve risultare manifestamente dagli atti di causa, senza necessità di effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove; peraltro, il ricorrente che fa valere uno snaturamento di elementi di prova da parte del Tribunale è tenuto ad indicare con precisione gli elementi che sarebbero stati snaturati da quest'ultimo e a dimostrare gli errori di valutazione che, a suo avviso, avrebbero portato il Tribunale a tale snaturamento (v. sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

102 Occorre rilevare che lo snaturamento dei fatti contestato al Tribunale consiste nel fatto che quest'ultimo avrebbe considerato che la Repubblica italiana sosteneva, con il suo argomento, che il campione alla base del calcolo delle rettifiche finanziarie in esame era costituito solo da progetti coerenti mentre, secondo tale Stato membro, questi ultimi progetti erano semplicemente rappresentati in eccesso in tale campione. Orbene, la lettura dei punti 135, 137 e 139 della sentenza impugnata dimostra che ciò non è avvenuto, dal momento che il Tribunale, da un lato, ha rilevato in detti punti che «la Repubblica italiana adduce[va], in sostanza, che il campione era stato mirato sui progetti coerenti» e che, secondo l'affermazione di tale Stato membro, «il campione utilizzato per [determinare il tasso di errore] era principalmente costituito dai progetti coerenti», e, dall'altro lato, che esso stesso aveva constatato che «le irregolarità addebitate alla Repubblica italiana riguardavano non soltanto i progetti coerenti, ma anche gli altri progetti».

103 Inoltre, occorre aggiungere che, in ogni caso, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, i dati esaminati dal Tribunale al punto 139 della sentenza impugnata fanno chiaramente emergere che i progetti coerenti non erano sovrarappresentati tra i progetti verificati durante tutto il periodo di programmazione oggetto di controllo, trattandosi di 95 progetti di questo tipo su un totale di 363 progetti verificati.

104 Ne consegue che il Tribunale non è incorso in uno snaturamento dei fatti, come gli è addebitato dalla Repubblica italiana.

105 In secondo luogo, la Repubblica italiana contesta, in sostanza, al Tribunale di aver convalidato il metodo di estrapolazione adottato dalla Commissione per calcolare le rettifiche finanziarie, mentre tale metodo sarebbe illegale, in quanto non distingue, da un lato, tra le spese relative ai progetti coerenti e quelle relative agli altri progetti, e, dall'altro, tra le spese anteriori al 31 dicembre 2006 e quelle successive a tale data. A sostegno del suo argomento, essa invoca in particolare il principio di proporzionalità, che sarebbe sancito all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, e all'articolo 10 del regolamento n. 438/2001.

- 106 A tal riguardo, è opportuno ricordare che, per quanto riguarda il livello delle rettifiche, incombe allo Stato membro dimostrare che la Commissione sia incorsa in un errore circa le conseguenze finanziarie derivanti dalle irregolarità constatate (v., per analogia, sentenze del 7 luglio 2005, Grecia/Commissione, C-5/03, EU:C:2005:426, punto 38, e del 16 ottobre 2014, Polonia/Commissione, C-273/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2295, punto 66).
- 107 Inoltre, la Commissione non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un danno effettivo, ma può limitarsi a presentare indizi seri in tal senso. Questo temperamento dell'onere della prova è conseguenza della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri nell'ambito del FSE (v., per analogia, sentenza del 7 luglio 2005, Grecia/Commissione, C-5/03, EU:C:2005:426, punto 39).
- 108 Orbene, se è vero che il Tribunale ha considerato che la Commissione aveva potuto giustamente fissare un unico tasso di rettifica finanziaria in relazione ai campioni di spese dichiarate che erano stati verificati, si deve constatare che, con il suo argomento, la Repubblica italiana non dimostra che il Tribunale sia incorso in tal modo in errore in merito alle conseguenze finanziarie derivanti dalle irregolarità constatate.
- 109 Da un lato, la Repubblica italiana non contesta i dati risultanti dalle tabelle di cui al punto 139 della sentenza impugnata, che vertono, anzitutto, sul numero di operazioni annualmente verificate, suddivise tra i progetti coerenti e gli altri progetti, poi, sull'importo annuo, per tipo di progetto, delle spese irregolari rispetto al totale delle spese e, infine, sul tasso di errore annuo per tipo di progetto. Orbene, dall'insieme di tali dati risulta che, come ricordato dal Tribunale, in particolare al punto 124 di tale sentenza, il tasso di errore per il periodo precedente al 31 dicembre 2006 ammontava, per tutti i tipi di progetti, al 54,03%.
- 110 Inoltre, nella misura in cui la Repubblica italiana afferma che il Tribunale non poteva convalidare il metodo di estrapolazione adottato dalla Commissione, dal momento che tale metodo non avrebbe distinto tra le spese relative ai progetti coerenti e quelle relative agli altri progetti, si deve rilevare che, al punto 141 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'argomento fatto valere in proposito da detto Stato membro dinanzi ad esso. Orbene, è giocoforza constatare che la Repubblica italiana non contesta, nell'ambito della presente impugnazione, la valutazione svolta dal Tribunale al suddetto punto 141.
- 111 Dall'altro lato, alla luce di tali elementi, la Corte non può accogliere l'argomento della Repubblica italiana secondo cui si sarebbe dovuto prendere in considerazione un tasso di errore del 10% – da essa peraltro definito come «taglio forfettario» –, per le spese relative ai progetti diversi dai progetti coerenti, e un tasso di errore del 17,75% per questi ultimi progetti, senza neppure fissare una distinzione tra le spese relative al periodo anteriore al 31 dicembre 2006 e quelle relative al periodo successivo a tale data.
- 112 In tali circostanze, detto Stato membro non dimostra che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel dichiarare che la Commissione aveva potuto giustamente applicare un tasso di errore del 32,65% per calcolare le rettifiche finanziarie in esame.
- 113 In terzo luogo, se è vero che la Repubblica italiana sostiene che il Tribunale non ha menzionato il metodo alternativo per calcolare le rettifiche da essa presentato in primo grado, si deve constatare che esso consisteva, come indicato al punto 111 della presente sentenza, nello stabilire taluni tassi di errore, uno del 10% per le spese relative ai progetti diversi dai progetti coerenti, e l'altro, pari al 17,75%, per questi ultimi progetti, senza operare una distinzione tra le spese relative al periodo anteriore al 31 dicembre 2006 e quelle relative al periodo successivo a tale data, e senza che tale Stato membro spieghi come sia giunto a calcolare i suddetti tassi.
- 114 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che il terzo motivo d'impugnazione dev'essere respinto, senza che sia necessario statuire sulla sua ricevibilità, e che, di conseguenza, l'impugnazione dev'essere respinta.

Sulle spese

- 115 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica italiana è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Vilaras

Jürimäe

Šváby

Rodin

Piçarra

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 giugno 2019.

Il cancelliere

Il presidente della Quarta Sezione

* Lingua processuale: l'italiano.