

Causa C-477/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 luglio 2023

Giudice del rinvio:

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

13 luglio 2023

Ricorrente in cassazione:

Obshtina Belovo

Resistente in cassazione:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa "Okolna sreda" 2014 - 2020

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento è scaturito dal ricorso per cassazione dell'Obshtina Belovo (Comune di Belovo, Bulgaria) contro la sentenza del Tribunale amministrativo di primo grado che aveva respinto il suo ricorso avverso la decisione del Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Okolna sreda» 2014 - 2020 (Direttore dell'Autorità di gestione del Programma operativo «Ambiente» 2014 - 2020) avente ad oggetto l'applicazione di una rettifica finanziaria.

Oggetto e fondamento normativo della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione; Articolo 267, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 3

Questioni pregiudiziali

1. Se l'interpretazione dell'articolo 2, punti 10, 36 e 37, del regolamento n. 1303/2013 osti a una normativa nazionale o a una prassi interpretativa e applicativa di tale normativa in base alla quale, in un caso come quello oggetto del procedimento principale, solo uno dei Comuni partner (aderenti all'ADBFP), che abbia sottoscritto il contratto di gestione della sovvenzione finanziaria in qualità di capofila, debba essere considerato beneficiario della sovvenzione dei Fondi strutturali e di investimento europei (in prosieguo: i «fondi SIE»). Quali siano i requisiti che un'organizzazione deve soddisfare per essere classificata, in un caso come quello in esame, come beneficiaria ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013.

2. Se l'interpretazione dell'articolo 2, punti 10, 36 e 37, del regolamento n. 1303/2013 osti a una normativa nazionale o a una prassi interpretativa e applicativa di tale normativa in base alla quale, in un caso come quello oggetto del procedimento principale, la rettifica finanziaria per una violazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici commessa da un operatore economico venga stabilita per mezzo di una decisione di cui sia destinatario un altro operatore economico, che non abbia commesso alcuna violazione, ma sia indicato come capofila nel contratto relativo alla sovvenzione finanziaria.

3. Se il regolamento n. 1303/2013 osti a una normativa nazionale o a una prassi interpretativa e applicativa di tale normativa in base alla quale la responsabilità per una rettifica finanziaria può essere ridistribuita contrattualmente tra i partner del progetto o se, invece, ogni operatore economico debba assumersi la responsabilità per le rettifiche finanziarie relative a violazioni dal medesimo commesse nell'uso dei fondi SIE nell'ambito dei contratti di cui sia parte.

4. Se gli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ostino ad una prassi amministrativa e ad una giurisprudenza nazionali in un caso come quello oggetto del procedimento principale, in cui al Comune ritenuto autore della violazione dello Zakon za obshtestvenite porachki (Legge sull'aggiudicazione degli appalti pubblici) commessa nell'aggiudicazione dell'appalto pubblico nell'ambito della procedura di utilizzo dei fondi SIE, venga negata la legittimazione tanto alla partecipazione alla procedura di determinazione di una rettifica finanziaria relativa a un contratto stipulato dal Comune stesso, quanto alla partecipazione al procedimento giurisdizionale di impugnazione di tale atto amministrativo, in base al rilievo che, in quanto partner, resterebbe esperibile per il medesimo il procedimento civile in virtù dell'accordo di partenariato con il partner capofila.

Normativa dell'Unione europea

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): articolo 41, articolo 47 e articolo 51, paragrafo 1.

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 (CE) punto 1083/2006 del Consiglio : articolo 2, punti 10, 36 e 37.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Normativa nazionale

Zakon za obshtestvenite porachki (Legge sugli appalti pubblici) (in prosiegue: il «ZOP»): articolo 2, 2° comma; articolo 5, 2° comma, n. 9; articolo 59, 6° comma, e articolo 3 delle disposizioni integrative.

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Legge sulla gestione dei fondi europei con gestione condivisa) (in prosiegue: il «ZUSEFSU»), in vigore dal 1° luglio 2022 ed il testo previgente intitolato: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legge sulla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei, in prosiegue: il «ZUSSIE»): articolo 70, 1° comma, n. 9, e 2° comma, e articolo 73, 1° comma.

Zakon za upravlenie na otpadatsite (Legge sulla gestione dei rifiuti): articolo 49, commi 1 e 9.

Zakon za Kamarata na stroitelite (Legge sulla Camera per l'edilizia; in prosiegue: lo «ZKS»): articolo 3.

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Decreto sull'accertamento delle irregolarità, che costituiscono motivo per effettuare rettifiche finanziarie, nonché sugli indicatori percentuali per determinare l'importo delle rettifiche finanziarie ai sensi della legge sulla gestione dei fondi dei Fondi strutturali e di investimento europei, in prosiegue: il «Decreto sull'accertamento delle irregolarità»): n. 11 dell'allegato n. 1 relativo all'articolo 2, 1° comma.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il procedimento in questione, vertente sull'utilizzazione di risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il periodo 2014 - 2020, è il

[procedimento n.] BG16M1OP002-2.002 - Procedimento combinato per la progettazione e la costruzione di impianti di compostaggio e di impianti per il pretrattamento dei rifiuti domestici.

- 2 Ricorrenti nel procedimento sono taluni comuni della regione di Pazardzhik, tra cui i comuni di Pazardzhik e Belovo. Tutti questi comuni fanno parte di un consorzio regionale per la gestione dei rifiuti (in prosieguo: il «consorzio regionale») ai sensi della legge sulla gestione dei rifiuti.
- 3 Ai fini della presentazione delle domande, il consorzio regionale designava un comune capofila, mentre gli altri comuni richiedenti del consorzio regionale sono partner di detto comune capofila, essendo stato concluso un accordo di partenariato tra tutti i comuni del consorzio regionale.
- 4 Di regola, nella procedura di concessione di una sovvenzione finanziaria, i Comuni di un consorzio regionale possono presentare una sola proposta di progetto. Pertanto, i comuni del consorzio regionale, compresi i comuni di Pazardzhik e Belovo, predisponavano una proposta di progetto comune.
- 5 Nel procedimento di concessione della sovvenzione, i Comuni sottoscrivevano un Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (Contratto amministrativo per la concessione di una sovvenzione finanziaria; in prosieguo: l'«ADBFP») nell'ambito del Programma operativo «Ambiente» 2014 - 2020, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione dell'Unione europea.
- 6 Al punto 1 dell'ADBFP si afferma che tutti i comuni sono beneficiari del contratto, sebbene, oltre al nome di ciascun comune, venga indicato anche il rispettivo status di partner.
- 7 Al punto 3.3 dell'ADBFP si afferma esplicitamente che i comuni che sono parti di tale contratto designano il comune di Pazardzhik come comune capofila. Gli altri comuni sono comuni partner.
- 8 A termini dell'articolo 1, n. 3, delle Norme di attuazione del progetto approvato nell'ambito del procedimento (in prosieguo: le «Norme di attuazione»), che sono parte integrante dell'ADBFP, il soggetto di cui all'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013 è il «beneficiario» nel procedimento.
- 9 Sempre a termini dell'articolo 1, n. 3, delle Norme di attuazione, se la proposta di progetto è formulata in partenariato, sono beneficiari tutti i Comuni partner, sia il Comune capofila sia i partner che hanno presentato congiuntamente la proposta di progetto approvata ai fini del finanziamento.
- 10 I poteri del Comune capofila sono disciplinati dall'articolo 4, 6° comma, delle Norme di attuazione e consistono, segnatamente, nel tenere la corrispondenza con l'autorità di gestione, nel ricevere i fondi dall'ADBFP sul proprio conto bancario, nel distribuire i fondi ai Comuni partner secondo le disposizioni dell'accordo di

partenariato. Il Comune capofila è, inoltre, responsabile per la gestione del progetto.

- 11 I poteri dei Comuni partner sono disciplinati nella proposta di progetto, dove, per quanto riguarda l'appalto pubblico in discussione per la costruzione di un impianto per il compostaggio dei rifiuti domestici verdi e/o biodegradabili raccolti separatamente, viene specificamente previsto che questo sarà realizzato e aggiudicato dal Comune di Belovo.
- 12 Il Comune di Belovo, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, indiceva la procedura di appalto pubblico che conduceva alla conclusione di un contratto tra il Comune di Belovo e la «Delchev Ingenering» EOOD per la costruzione di un impianto per il compostaggio dei rifiuti domestici verdi e/o biodegradabili raccolti separatamente nel territorio del Comune di Belovo.
- 13 Con decisione del Direttore dell'Autorità di Gestione del Programma Operativo «Ambiente» 2014 - 2020 del 21 marzo 2022, rettificata con decisione del medesimo Direttore del 15 aprile 2022, veniva fissata una rettifica finanziaria pari al 10% delle risorse dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) stanziati ai fini del finanziamento del contratto stipulato tra il Comune di Belovo e la «Delchev Ingenering» EOOD.
- 14 La rettifica finanziaria veniva applicata nei confronti del beneficiario, il Comune di Pazardzhik, per un'irregolarità ai sensi dell'articolo 70, 1° comma, punto 9, dello ZUSESIF, nel combinato disposto con il n. 11, lettera a), dell'allegato n. 1 relativo all'articolo 2, 1° comma, del Decreto relativo all'accertamento delle irregolarità. A termini di detta decisione, l'irregolarità sarebbe stata commessa dal Comune di Belovo per effetto di una violazione delle disposizioni nazionali, in particolare dell'articolo 2, 2° comma, e dell'articolo 59, 6° comma, ZOP, nel combinato disposto con l'articolo 3, 3° comma, dello Zakon za Kamarata na stroitelite (ZKS) nonché per effetto di una violazione del diritto dell'Unione.
- 15 Il Comune di Belovo, che non era il destinatario della decisione di determinazione della rettifica finanziaria, impugnava la decisione dinanzi all'Administrativen Sad Pazardzhik (Tribunale amministrativo di Pazardzhik), che, previa declaratoria di ammissibilità del ricorso, lo respingeva peraltro in quanto infondato.
- 16 Il medesimo giudice di primo grado riteneva che l'ADBFP in questione fosse stato concluso sia con il Comune di Pazardzhik sia con gli altri Comuni della regione, tra cui il Comune di Belovo, avendo essi presentato domanda nell'ambito della procedura combinata per la progettazione e la costruzione di impianti di compostaggio e di impianti per il pretrattamento dei rifiuti domestici con una proposta di progetto comune. L'appalto pubblico oggetto della rettifica finanziaria sarebbe stato bandito dal Comune di Belovo e sarebbe stato il Comune di Belovo a sottoscrivere il contratto con la Delchev Ingenering EOOD. Pertanto, a prescindere dal fatto che la decisione impugnata indichi unicamente il Comune di Pazardzhik come destinatario della decisione e beneficiario del progetto, il

Comune di Belovo avrebbe un interesse alla tutela giuridica in relazione all'impugnazione di tale decisione.

- 17 Avverso tale sentenza dell'Administrativen sad Pazardzhik (Tribunale amministrativo di Pazardzhik) il Comune di Belovo ricorreva per cassazione dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte amministrativa suprema), giudice del rinvio.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 18 Nel proprio ricorso per cassazione, il Comune di Belovo impugna la sentenza di primo grado esaminando l'applicabilità dell'articolo 3, 3° comma, della Legge sulla Camera per l'edilizia nel contesto della specifica procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico.
- 19 Il resistente nel procedimento di cassazione, il Direttore dell'autorità di gestione, deduce, in un breve controricorso, l'infondatezza del ricorso per cassazione.

Breve presentazione delle motivazioni alla base del rinvio pregiudiziale

- 20 La rettifica finanziaria contestata al Comune nel procedimento principale si fonda sulla violazione di una disposizione dell'Unione, trasposta nell'ordinamento nazionale, derivante da un atto di un altro Comune.
- 21 Nelle controversie relative alla legittimità dell'utilizzo dei fondi SIE e nell'esame della legittimità delle rettifiche finanziarie applicate, come nella controversia oggetto del procedimento principale, i giudici nazionali applicano le nozioni di «beneficiario», «irregolarità» e «operatore economico» ai sensi dell'articolo 2, punti 10, 36 e 37, del regolamento n. 1303/2013.
- 22 Dall'esame della giurisprudenza nazionale emerge che, in casi analoghi, alcuni giudici ritengono che solo il Comune capofila del progetto sia il «beneficiario» ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013 e, di conseguenza, che solo esso sia il destinatario di una decisione recante una rettifica finanziaria, mentre gli altri Comuni partner, anche nel caso di una proposta di progetto congiunta, non disporrebbero di tale facoltà. In tali sentenze, gli altri Comuni partner non vengono riconosciuti come soggetti legittimati ad agire nel procedimento e viene negata loro la legittimazione a partecipare al procedimento relativo alla determinazione di una rettifica finanziaria, anche nei casi in cui i Comuni medesimi siano parti dei contratti interessati dalla rettifica stessa (come nel caso in esame).
- 23 D'altro canto, l'Administrativen Sad Sofia-Oblast (Tribunale amministrativo per la regione di Sofia) in una sentenza ha statuito che, in caso di violazione delle norme sugli appalti pubblici da parte del Comune che utilizzi i fondi SIE, sarebbe proprio il Comune medesimo il corretto destinatario della decisione di fissazione della

rettifica finanziaria. Pertanto, a tale Comune dovrebbe essere riconosciuta la legittimazione a partecipare al procedimento relativo alla determinazione della rettifica finanziaria e, di conseguenza, esso dovrebbe essere legittimato ad agire in giudizio contro tale atto amministrativo. Tuttavia, questa sentenza dell'Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunale amministrativo per la regione di Sofia) è stata successivamente ribaltata dalla sentenza del Varhoven Administrativen sad (Corte amministrativa suprema), secondo cui i partner del procedimento non possiederebbero lo status di beneficiari, non sarebbero i corretti destinatari dell'atto amministrativo di fissazione della rettifica finanziaria e non sarebbero legittimati a partecipare al relativo procedimento giurisdizionale.

- 24 Nel procedimento principale, il giudice in prime cure si è allineato a tale secondo orientamento, dichiarando che il Comune di Belovo aveva indetto la procedura [per l'aggiudicazione dell'appalto] in cui erano state riscontrate le irregolarità ed era il beneficiario del progetto, essendo quindi legittimato ad agire in giudizio.
- 25 In tal senso, sussiste incertezza nella giurisprudenza nazionale quanto alla questione relativa ai requisiti della definizione del termine «beneficiario» di cui all'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013. Tale incertezza riguarda quali siano gli elementi di fatto rilevanti per la definizione della nozione: la circostanza della sottoscrizione del contratto di gestione per l'assegnazione della sovvenzione finanziaria o la circostanza dell'ottenimento e dell'utilizzo della sovvenzione finanziaria o ancora altre circostanze.
- 26 Nella specie, tutti i Comuni della regione interessata hanno presentato una proposta di progetto congiunta per il finanziamento con fondi SIE e sono tutti parti dell'ADBFP. Il Comune capofila del progetto dispone dei poteri previsti dall'articolo 4, 6° comma, delle Norme di attuazione: disbrigo della corrispondenza con l'Autorità di gestione nell'ambito dell'ADBFP, ricezione dei fondi nell'ambito dell'ADBFP sul proprio conto bancario, compilazione e presentazione all'Autorità di gestione di tutte le domande di pagamento e le relazioni sullo stato di avanzamento dell'ADBFP, responsabilità della gestione del progetto.
- 27 Ogni Comune partner svolge le attività già indicate nel progetto; nella specie, il comune di Belovo organizza e svolge la procedura per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico per la costruzione di un impianto per il compostaggio dei rifiuti domestici verdi e/o biodegradabili raccolti separatamente.
- 28 Ciò detto, si pone la questione relativa all'individuazione del corretto destinatario della decisione di determinazione della rettifica finanziaria per l'irregolarità commessa e, quindi, all'individuazione del Comune legittimato a partecipare alla procedura relativa alla determinazione della rettifica finanziaria e ad esperire rimedi giuridici avverso la decisione stessa: ossia, il Comune che è il capofila del progetto o il Comune che utilizza i fondi SIE interessati dalla specifica irregolarità ?

- 29 La giurisprudenza che, in fattispecie identiche, nega la legittimazione del Comune partner a partecipare al procedimento amministrativo e ad esperire rimedi giuridici si fonda sulla circostanza che il Comune capofila indica il conto bancario ove confluiscono i fondi SIE, provvede alla loro distribuzione e, in caso di rettifiche finanziarie, compensa, nei confronti dei partner, le risorse dei Fondi SIE ammesse con la rettifica finanziaria. Allo stesso tempo, tra il Comune capofila e il Comune partner sussiste un rapporto giuridico di natura civile.
- 30 Pertanto, sorge l'ulteriore questione se il regolamento n. 1303/2013 osti a una normativa nazionale o a una giurisprudenza che interpreti e applichi la normativa stessa nel senso che la responsabilità per la rettifica finanziaria possa essere ridistribuita contrattualmente tra i partner del procedimento, o se, invece, ogni singolo debba assumersi la responsabilità per la rettifica finanziaria in caso di violazioni dal medesimo commesse con riguardo all'utilizzazione dei fondi SIEF nell'ambito dei contratti di cui sia parte.
- 31 Inoltre, il diritto ad una buona amministrazione è un diritto fondamentale riconosciuto ai singoli dall'articolo 41 della Carta. Il diritto ad una buona amministrazione include: 1. il diritto di ogni persona ad essere ascoltata prima che venga adottato un provvedimento individuale che le arrechi pregiudizio; 2. il diritto di ogni persona di avere accesso agli atti che la riguardano; 3. l'obbligo dell'Amministrazione di motivare le proprie decisioni. Ai sensi dell'articolo 51, la Carta si applica agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. L'erogazione di una sovvenzione finanziaria avviene in diretta applicazione del diritto dell'Unione, circostanza che obbliga le autorità nazionali, nei cui poteri rientra l'applicazione del diritto, al rispetto dell'articolo 41 della Carta.
- 32 Nella stessa direzione si pone parimenti la questione se gli articoli 41 e 47 della Carta ostino alla giurisprudenza e alla prassi amministrativa nazionale secondo cui il Comune che, nell'aggiudicazione di un appalto pubblico nell'ambito di una procedura di utilizzo di fondi SIE, sia incorso in una violazione della disciplina sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, non è legittimato né a partecipare alla procedura di determinazione di una rettifica finanziaria che incida su un contratto dal medesimo concluso, né a partecipare al procedimento giurisdizionale di impugnazione di tale atto amministrativo, potendo tale Comune, nella sua qualità di partner del Comune capofila, esperire, in base all'accordo di partenariato, i rimedi di diritto civile.
- 33 Qualora, nel caso di specie, si dovesse ritenere che il Comune di Belovo non sia un beneficiario ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013 e non sia legittimato ad impugnare la decisione di fissazione di una rettifica finanziaria di cui sia destinatario il Comune di Pazardzhik, il Varhoven administrativen sad (Corte amministrativa suprema) dovrebbe annullare la sentenza dell'Administrativen sad Pazardzhik (Tribunale amministrativo di Pazardzhik) ponendo, così, termine al procedimento. Considerato che il Varhoven administrativen sad (Corte amministrativa suprema) è investito di una controversia la cui decisione è correlata all'interpretazione e all'applicazione di

disposizioni del diritto dell'Unione, ritiene di dover sottoporre d'ufficio la presente domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

DOCUMENTO DI LAVORO