

Causa C-657/23**Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

7 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Nejvyšší správní soud (Repubblica Ceca)

Data della decisione di rinvio:

4 ottobre 2023

Ricorrente:

M. K.

Convenuto:

Ministerstvo zemědělství

ORDINANZA

Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca), [OMISSIS] nella causa tra la ricorrente: **M. K.**, [OMISSIS] e il convenuto: **Ministerstvo zemědělství** (Ministero dell'Agricoltura, Repubblica ceca), [OMISSIS] nel procedimento per cassazione instaurato dalla ricorrente contro la sentenza del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca) del 24.6.2021, n. 14 A 75/2021-55,

così provvede:

[OMISSIS] Alla Corte di giustizia dell'Unione europea viene **sottoposta** la seguente questione pregiudiziale:

Se l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, debba essere interpretato nel senso che, decorso il termine di 18 mesi, ai sensi di tale disposizione, lo Stato membro decade dal diritto di chiedere al beneficiario la restituzione dei pagamenti indebiti.

[OMISSIS]

Motivazione:

I. Oggetto del procedimento

- 1 La ricorrente è una persona fisica ceca. In data 28.6.2012 ha presentato una domanda di sovvenzione dal Programma di sviluppo rurale della Repubblica ceca, misura III.1.2 Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese (in prosieguo: il «PRV»), per un progetto intitolato «*Lavori di ristrutturazione di un edificio destinato alle attività commerciali*». In data 13 marzo 2013 ha sottoscritto una convenzione di sovvenzione con la quale ella si impegnavava a rispettare le regole di cui al PRV. A seguito di una domanda di pagamento della sovvenzione, il 7 maggio 2015 è stata versata alla ricorrente una sovvenzione di 5 239 422 CZK.
- 2 Un'ispezione senza preavviso del progetto, in data 29 aprile 2016, ha rivelato che nell'edificio ristrutturato non si svolgeva alcuna produzione. Al momento dell'ispezione non era presente nessun dipendente, il deposito degli accessori era vuoto, le macchine non erano collegate all'alimentazione elettrica e alcune di esse erano situate all'interno nel locale di un altro proprietario posto nel sito e nello spazio retrostante l'edificio. Inoltre, l'autorità amministrativa ha riscontrato che il numero di serie del compressore non corrispondeva al numero di serie rilevato in sede dell'ispezione del 20.4.2015. Dalle informazioni fornite dal produttore dell'impianto di aspirazione e filtraggio risultava che l'impianto di filtraggio era dotato di un'etichetta non originale recante il numero di serie di un altro impianto venduto a un altro cliente. Le obiezioni sollevate contro il verbale di ispezione sono state ritenute illegittime. Státní zemědělský intervenční fond (Fondo nazionale d'intervento per l'agricoltura; in prosieguo: il «SZIF»), pertanto, con avviso di irrogazione di sanzione in capo al beneficiario della sovvenzione del 24.5.2016 ha constatato che la ricorrente aveva violato le regole del PRV, con la conseguente riduzione del 100 % della sovvenzione. Il comitato di revisione del convenuto, il 12 settembre 2016, ha confermato l'approccio adottato dallo SZIF. Il rappresentante della ricorrente è stato condannato con sentenza definitiva per un reato di frode alle sovvenzioni di particolare gravità.
- 3 In data 27 marzo 2018 è stato avviato un procedimento amministrativo avente ad oggetto l'imposizione dell'obbligo di restituzione della sovvenzione di cui all'articolo 11a dello zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (legge n. 256/2000, relativa al Fondo nazionale d'intervento per l'agricoltura ed alla modifica di alcune altre leggi, nella versione applicabile all'epoca dei fatti; in prosieguo: la «legge SZIF»), in combinato disposto con il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (in prosieguo: il «regolamento n. 1306/2013»). L'11 giugno 2018 lo SZIF ha condannato la ricorrente alla restituzione dei fondi, per un importo di CZK 5 239 422, versati a titolo di

sovvenzione nell'ambito del PRV. Il 7 maggio 2020 il convenuto ha respinto l'opposizione della ricorrente contro la decisione dello SZIF.

- 4 In merito al ricorso avverso la decisione impugnata del convenuto, il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) ha esaminato l'eccezione relativa alla decadenza (preclusione) dello Stato dal diritto di chiedere la restituzione della sovvenzione alla ricorrente, in quanto la domanda di restituzione della sovvenzione da parte dello Stato è stata presentata solo dopo la scadenza del termine di 18 mesi di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. La Corte regionale ha ritenuto che, anche se lo Stato aveva effettivamente richiesto la restituzione della sovvenzione alla ricorrente soltanto a seguito della scadenza del termine di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, non considerava tuttavia che il mancato rispetto di tale termine avesse comportato la decadenza, per lo Stato, dal diritto di chiedere al beneficiario la restituzione della sovvenzione. Secondo la Corte regionale, il termine previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 non costituisce un termine di decadenza, ma solo un termine ordinatorio. Nel pronunciarsi in tal senso, la Corte regionale si è discostata dall'orientamento giuridico espresso nella sentenza della Nona Sezione del Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) del 9 agosto 2018, n. 9 Afs 280/2017 - 57, secondo cui si trattava di un termine di decadenza.
- 5 La Quinta Sezione del Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa), in sede di riesame della sentenza del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale), ha rinviato la causa alla Sezione ampliata. La Quinta Sezione ha condiviso l'orientamento del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale). Essa ha sottolineato che, nella sentenza n. 9 Afs 280/2017-57, sebbene la Nona Sezione avesse dichiarato che il termine previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 fosse un termine di decadenza, lo ha affermato senza motivare in che modo era giunta a trarre le sue conclusioni. La Quinta Sezione ha ritenuto che in base a un'interpretazione storica, linguistica, teleologica e sistematica dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 si deve concludere che il termine di 18 mesi per chiedere al beneficiario la restituzione dei pagamenti indebiti fosse un termine ordinatorio, vale a dire che lo Stato membro ha il diritto di chiedere la restituzione dei pagamenti indebiti anche dopo la scadenza di tale termine.
- 6 [OMISSIS] [Dal punto 50 della sentenza n. 9 Afs 280/2017-57 emerge che la Nona Sezione considera l'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 come disposizione relativa alla decadenza per lo Stato membro dal diritto di chiedere al beneficiario il rimborso di una sovvenzione indebitamente versata.] Al contrario, la Quinta Sezione ritiene che lo Stato membro abbia il diritto a chiedere il rimborso dei pagamenti indebiti anche dopo la scadenza di tale termine.
- 7 [OMISSIS] [Motivazione del rinvio della causa alla sezione ampliata del Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa)]

II. Diritto pertinente dell'Unione europea e normativa nazionale

- 8 Nell'ordinamento giuridico ceco, la limitazione temporale relativa alla procedura di restituzione della sovvenzione indebitamente percepita è contenuta all'articolo 11a della legge SZIF. Fino a 31 dicembre 2014 l'articolo 11a, paragrafo 3, della legge SZIF era così formulato: *La restituzione della sovvenzione e della penalità è disposta, mediante decisione, dal Fondo, che procede al recupero e ad ogni altra misura che ne rappresenti la gestione. La procedura di rimborso della sovvenzione è avviata dal Fondo al più tardi nell'anno civile successivo al primo accertamento dell'irregolarità conformemente alla normativa CE direttamente applicabile²²⁾*. La nota a piè n. 22) faceva riferimento al regolamento n. 1290/2005. Dal 1° gennaio 2015 al 31 gennaio 2017 la legge SZIF non prevedeva alcuna limitazione temporale (per le sovvenzioni che non sono state concesse esclusivamente dalle risorse nazionali). In forza dell'articolo 11a, paragrafo 1, della legge SZIF, era unicamente previsto che, *in caso di pagamento indebito di una sovvenzione coperta, in tutto o in parte, dalle risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea, il Fondo agisce conformemente alla normativa CE direttamente applicabile²²⁾ e alla presente legge*. La nota a piè di pagina 22) in tale versione elenca diversi regolamenti dell'Unione, tra cui il regolamento n. 1306/2013 (senza riferimento a una disposizione specifica). Con la modifica n. 298/2017 a partire dal 1 novembre 2017 all'articolo 11a, paragrafo 1, della legge SZIF è stata aggiunta la seguente frase: *La procedura di restituzione della sovvenzione è avviata dal Fondo al più tardi dieci anni dopo la data del suo pagamento*. All'epoca del pagamento della sovvenzione (il 7.7.2015) pertanto, l'ordinamento giuridico ceco non prevedeva alcun limite temporale che si riferisse espressamente all'obbligo di chiedere al beneficiario della sovvenzione la restituzione dei pagamenti indebiti.
- 9 Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (in prosieguo: il «regolamento n. 2988/95»):

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

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

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

Tuttavia, la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione, fatti salvi i casi in cui la procedura amministrativa sia stata sospesa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1.

2 Il termine di esecuzione della decisione che irroga sanzioni amministrative è di tre anni. Esso decorre dal giorno in cui la decisione diventa definitiva.

I casi di interruzione e di sospensione sono disciplinati dalle pertinenti disposizioni di diritto nazionale.

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

- 10 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «CGUE»), la limitazione temporale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 riguarda non solo l'irrogazione di sanzioni amministrative, ma anche l'imposizione di altre misure amministrative (cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2015, causa C-383/14, *FranceAgriMer*, punti da 20 a 32).
- 11 Ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013, *gli Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Al momento della richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.*

III. Analisi della questione pregiudiziale

- 12 La sezione ampliata deve valutare la questione giuridica, se l'inutile decorso del termine di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 comporta la decadenza dello Stato dal diritto di chiedere al beneficiario della sovvenzione il rimborso dei pagamenti indebiti.
- 13 [OMISSIS]
- 14 Per motivi di interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, la causa è stata rinviata dinanzi alla sezione ampliata la quale si è dichiarata competente a esaminarla. Allo stesso tempo, tenuto conto della natura della questione giuridica, ha concluso che sono soddisfatte le condizioni per il suo obbligo di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- 15 Un primo indizio che porta a tale conclusione è che due sezioni diverse del Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) hanno preso posizioni divergenti sulla stessa questione del diritto dell'Unione, tuttavia non risulta che

uno dei due orientamenti giuridici sia manifestamente erroneo o divenuto successivamente obsoleto. La sezione ampliata non è neppure a conoscenza del fatto che la questione relativa all'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, nella misura in cui è rilevante per la causa esaminata dal Nejvyšší správní soud, sia stata risolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

- 16 La ragione essenziale del rinvio pregiudiziale è, dal canto suo, la natura della questione giuridica controversa. Come affermato dalla Grande Sezione della CGUE nella sentenza del 6 ottobre 2021 C-561/19, *Consorzio Italian Management*, punto 48 «*[c]iò posto, la mera possibilità di effettuare una o diverse altre letture di una disposizione del diritto dell'Unione, nei limiti in cui nessuna di queste altre letture appaia sufficientemente plausibile al giudice nazionale interessato, segnatamente alla luce del contesto e della finalità di detta disposizione, nonché del sistema normativo in cui essa si inserisce, non può essere sufficiente per considerare che sussista un dubbio ragionevole quanto all'interpretazione corretta di tale disposizione*». Tuttavia, la Grande Sezione ha aggiunto, al successivo punto 49, che «*[t]uttavia, quando l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti – in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro o tra organi giurisdizionali di Stati membri diversi – relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale è portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza, esso deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo a un'eventuale assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione di cui trattasi e tenere conto, segnatamente, dell'obiettivo perseguito dalla procedura pregiudiziale che è quello di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione*».
- 17 Contrariamente alla Quinta Sezione remittente, che considera la questione giuridica rilevante come *acte clair* e la interpreta in senso contrario a quello della Nona Sezione, la Sezione Ampliata non è convinta che una delle varianti interpretative ipotizzabili possa essere considerata chiara, plausibile e, senza ragionevoli dubbi, più convincente rispetto ad altre varianti.
- 18 Tuttavia, la variante interpretativa sostenuta dalla Quinta Sezione è ben sostenibile, cosicché in base ad essa si può concludere che l'inutile decorso del termine di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 non comporta la decadenza dello Stato membro dal diritto di chiedere al beneficiario il rimborso dei pagamenti indebiti. Essa è suffragata dagli argomenti esposti qui di seguito.
- 19 Il regolamento n. 1306/2013 non indica espressamente che la scadenza del termine di cui al suo articolo 54, paragrafo 1, comporta la decadenza dello Stato membro dal diritto di chiedere al beneficiario la restituzione dei pagamenti indebiti. Pertanto, il limite temporale previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 differisce da quello previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del

regolamento n. 2988/95, che designa espressamente il termine per i procedimenti di irregolarità come termine di prescrizione. Orbene, il considerando 39 del regolamento n. 1306/2013 fa espressamente riferimento all'applicazione del regolamento n. 2988/95 ai fini dell'accertamento e del trattamento delle irregolarità. Nell'accertamento e nel trattamento delle irregolarità ai sensi del regolamento n. 1306/2013, in questa logica, quindi, dovrebbe applicarsi anche il regolamento n. 2988/95. Esso contiene una disciplina complessiva dei termini di prescrizione per il procedimento in cui devono essere perseguite le irregolarità, comprese le condizioni per interrompere il decorso di tale termine, l'ultimo momento in cui è prevista la scadenza nonché la possibilità per gli Stati membri di derogare alla durata del termine di prescrizione stabilito dallo stesso regolamento. Pertanto, si può sostenere che se il limite temporale previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, dovesse costituire una *lex specialis*, tale rapporto di specialità sarebbe espressamente menzionato nel regolamento n. 1306/2013 e che sarebbe chiarito che la disciplina complessiva delle limitazioni temporali, di cui al regolamento n. 2988/95, non si applica o si applica solo in parte.

- 20 Il limite temporale per l'adempimento, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 disciplina il rapporto tra lo Stato membro e l'Unione europea, non tra lo Stato membro e il singolo. Gli importi e i relativi interessi recuperati in seguito a irregolarità o negligenze costituiscono entrate per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e per il relativo programma del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a norma dell'articolo 55 e dell'articolo 56 del regolamento (UE) n. 1306/2013. In caso di mancato utilizzo, questi stanziamenti sono riversati al bilancio dell'Unione europea. Poiché gli importi recuperati costituiscono entrate per il FEAGA e il FEASR, è nell'interesse di una corretta pianificazione dei bilanci di tali Fondi per gli anni successivi e al fine di garantire il rispetto dei massimali annui fissati per ciascun Fondo che il recupero dei pagamenti indebiti sia effettuato entro un termine ragionevole a decorrere dall'accertamento delle irregolarità o delle negligenze che giustificano la richiesta della restituzione dei pagamenti al beneficiario.
- 21 L'elemento di inclusione dei pagamenti indebiti recuperati nella pianificazione finanziaria dell'Unione europea può essere rinvenuto anche nell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, secondo il quale, qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni oppure nel termine di otto anni dalla data della richiesta di recupero, le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per metà a carico dello Stato membro interessato e per metà è a carico del bilancio dell'Unione. Tuttavia, se gli Stati membri non hanno chiesto la restituzione dei pagamenti indebiti entro il termine di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013, la Commissione europea può adottare una misura con la quale esclude la partecipazione dell'Unione alle conseguenze finanziarie della mancata riscossione di pagamenti indebiti.

- 22 La disciplina relativa al recupero delle somme indebite contenuta nel regolamento n. 1306/2013 sembra quindi mirare a che gli Stati membri procedano, entro termini ragionevoli, al recupero dei pagamenti indebiti, in quanto la Commissione europea può calcolarli come entrate del FEAGA o dei corrispondenti programmi del FEASR. Se, successivamente, tale calcolo si rivela errato in quanto i pagamenti indebiti non sono stati recuperati entro termini ragionevoli, le conseguenze finanziarie di mancato recupero sono ripartite equamente tra lo Stato membro e l'Unione europea. Questo, tuttavia, solo se lo Stato membro ha adempiuto il suo obbligo di chiedere tempestivamente il rimborso dei pagamenti indebiti al beneficiario.
- 23 Tuttavia, da quanto precede non si evince chiaramente che, dopo la scadenza di tale termine, uno Stato membro non abbia il diritto a procedere al recupero dei pagamenti indebiti dal beneficiario. A favore di tale conclusione depone anche la formulazione utilizzata nel considerando 37 del preambolo del regolamento n. 1306/2013 secondo il quale *«[i]n taluni casi di negligenza da parte dello Stato membro, è anche corretto imputare l'intera somma a tale Stato membro»*. Pertanto, l'attribuzione solo allo Stato membro, per intero, delle conseguenze finanziarie dovute dal mancato recupero di pagamenti indebiti entro un termine ragionevole può aver luogo a causa di una negligenza dello Stato membro per effetto della quale che non siano recuperati i pagamenti indebiti entro termini ragionevoli, e non a causa della decadenza dal diritto di recuperare i pagamenti indebiti dal beneficiario. In subordine, si può altresì affermare che, sebbene l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 utilizzi, per quanto riguarda l'obbligo per lo Stato membro di chiedere al beneficiario la restituzione dei pagamenti indebiti, il verbo «deve», al considerando 37, viene affermato che *«gli Stati membri 'dovrebbero' chiedere al beneficiario la restituzione [dei pagamenti indebiti] entro 18 mesi (...)»*. Nel preambolo si utilizza il condizionale, che spesso riflette una richiesta per cortesia o una azione che, in determinate condizioni, potrebbe essere realizzata, ma non necessariamente, e non l'imperativo. Pertanto, anche le argomentazioni linguistiche consentono di ben sostenere la tesi che l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 esprime un'azione che è auspicabile che si verifichi come descritta, ma non esclude che possa verificarsi in altro modo.
- 24 Tuttavia, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Tribunale si trovano conclusioni che possono essere intese nel senso che mettono indirettamente in discussione la suddetta variante interpretativa.
- 25 Nella sentenza dell'8 maggio 2019, causa C-580/17, *Mittetulundusühing Järvelaev*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato gli obblighi dello Stato membro qualora risulti che sono state commesse irregolarità nell'utilizzo della sovvenzione. Essa ha rilevato, ai punti 94-97 [OMISSIS]:

«94 Pertanto, con la sua settima questione, il giudice del rinvio chiede, da ultimo, se l'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 debba essere interpretato nel senso che esso osta all'avvio di un procedimento per il

recupero della sovvenzione indebitamente versata prima della scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione. Detto giudice chiede, inoltre, se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che essa osta alla prosecuzione di un simile procedimento di recupero se, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione pone fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento.

95 In primo luogo, per quanto riguarda la possibilità per uno Stato membro di avviare un procedimento per il recupero della sovvenzione indebitamente versata prima della scadenza del termine di cinque anni dal pagamento dell'ultima rata della sovvenzione, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, e dell'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, uno Stato membro che accerti l'esistenza di un'irregolarità è obbligato a recuperare le sovvenzioni indebitamente versate. In particolare, lo Stato membro deve chiedere al beneficiario la restituzione entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o di un documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità.

96 Ne consegue che gli Stati membri possono e, nell'interesse di una sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione, devono procedere a detto recupero nel più breve termine. In tali circostanze, il fatto che il rimborso venga richiesto prima della scadenza del periodo di cinque anni dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione non ha alcuna incidenza sul suddetto recupero.

97 In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se il diritto dell'Unione osti alla prosecuzione di un procedimento di recupero nel caso in cui, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione ponga fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento, si deve rilevare che, come sottolineato dalla Commissione, se al beneficiario di una sovvenzione fosse riconosciuta la possibilità di rimediare, nel corso del procedimento giudiziario relativo al recupero, a un'irregolarità commessa nell'attuazione dell'operazione, una possibilità siffatta potrebbe incentivare gli altri beneficiari a commettere inadempimenti, poiché essi avrebbero la certezza di poter rimediare a posteriori a detto inadempimento dopo la scoperta di quest'ultimo da parte delle autorità nazionali competenti. Pertanto, il fatto che il beneficiario della sovvenzione cerchi di porre fine o addirittura ponga fine all'inadempimento nel corso di un procedimento giudiziario riguardante il recupero non può incidere su tale recupero.

98 Occorre rispondere alla settima questione che l'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che un procedimento per il recupero di una sovvenzione indebitamente versata venga avviato prima della scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione. Detta disposizione non osta neppure alla prosecuzione di un simile procedimento di recupero nel

caso in cui, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione ponga fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento».

- 26 Le conclusioni della CGUE al punto 95 possono essere interpretate nel senso che non ostano a un'alternativa interpretativa secondo la quale il termine di 18 mesi, di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, affinché lo Stato membro chieda la restituzione dei pagamenti al beneficiario è, da un lato, un termine ordinatorio nel rapporto tra lo Stato membro e l'Unione europea e, dall'altro, un termine di decadenza nei rapporti tra lo Stato membro e il beneficiario del pagamento. Una siffatta variante interpretativa è più clemente nei confronti del singolo rispetto a quella accolta dalla Quinta Sezione, in quanto, al contrario, ove il rapporto dello Stato membro e del singolo rientri nel sistema di limiti temporali previsto all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95, l'applicazione del termine di 18 mesi di cui all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 può comportare una riduzione dell'arco temporale nel quale lo Stato membro può chiedere la restituzione dei pagamenti al beneficiario.
- 27 La stessa conclusione sulla natura di tale termine potrebbe essere tratta dalla sentenza del Tribunale dell'8 marzo 2023, T-235/21, *Bulgaria/Commissione*, in particolare il punto 81, che afferma: *«Infatti, l'obbligo di esigere il recupero dei crediti interessati dalle irregolarità constatate nella suddetta relazione finale non deriva dal regolamento n. 883/2013, bensì dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, ai sensi del quale, laddove una siffatta irregolarità sia stata indicata allo Stato membro interessato, quest'ultimo dispone di un termine di 18 mesi per esigere detto recupero presso i loro beneficiari.»* Al punto 46 di tale sentenza, il Tribunale ha parimenti concordato con la Commissione in merito alla natura del termine di 18 mesi. *«In tale occasione, la Commissione ha sottolineato, in particolare, che la Repubblica di Bulgaria doveva esigere il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari entro 18 mesi dalla notifica delle relazioni finali dell'OLAF nelle due indagini da esso condotte. Inoltre, il rinvio all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 non lasciava alcuno spazio a dubbi circa la possibilità di rettifiche finanziarie qualora detto termine non fosse stato rispettato.»*
- 28 Alla luce di quanto precede, la Sezione ampliata, pertanto, piuttosto ritiene che l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 debba essere interpretato nel senso che non osta a che gli Stati membri procedano a recuperare, presso i beneficiari della sovvenzione, pagamenti indebiti qualora abbiano richiesto al beneficiario la restituzione dei pagamenti indebiti dopo la scadenza del termine di 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento, da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero, di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità.
- 29 Tuttavia, la sezione ampliata riconosce altresì che detto articolo può essere interpretato anche diversamente, nel senso che il termine di 18 mesi per chiedere la restituzione dei pagamenti al beneficiario da parte dello Stato membro costituisce, da un lato, un termine di ordinatorio nel rapporto tra lo Stato membro

e l'Unione europea e, dall'altro, un termine di decadenza nel rapporto tra lo Stato membro e il beneficiario del pagamento, che è speciale rispetto al sistema di limiti temporali previsto all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95. Secondo la Sezione ampliata, una siffatta interpretazione, per taluni aspetti più favorevole per il beneficiario in quanto persona privata distinta dall'autorità pubblica che crea e applica il diritto, può essere respinta solo se è manifestamente meno convincente di altre alternative interpretative. In caso contrario, si verificherebbe un'ingerenza sproporzionata nel diritto di un singolo alla certezza del diritto e alla prevedibilità della normativa giuridica a cui è soggetto. Tuttavia, in questa situazione, la questione se tale alternativa interpretativa più favorevole per il singolo possa essere respinta o meno, andrebbe già al di là dell'interpretazione del diritto dell'Unione nei limiti della nozione di *acte clair*, come intesa nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

- 30 La Quinta Sezione rimettente ha ritenuto che la Nona Sezione non avesse correttamente valutato la questione giuridica dell'Unione. La Quinta Sezione considera tale questione come un *acte clair* ma con una conclusione interpretativa contraria rispetto a quella precedentemente raggiunta dalla Nona Sezione. A differenza della Quinta Sezione rimettente, la Sezione ampliata ritiene che la questione giuridica pertinente non possa essere considerata *acte clair* e pertanto sottopone la questione pregiudiziale alla CGUE. [OMISSIS]

[OMISSIS]