

Causa C-620/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

6 ottobre 2023

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Sofia-oblast (Tribunale amministrativo della regione di Sofia, Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

21 settembre 2023

Ricorrente:

«NOV ZHIVOT 1919» NCh

Resistente:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo“ v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento è stato avviato a seguito del ricorso presentato dal Narodno chitalishte „NOV ZHIVOT 1919“ (Centro di formazione giovanile «NOV ZHIVOT 1919») contro la decisione del Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (Direttore dell'autorità di gestione del programma INTERREG-IPA di cooperazione transfrontaliera Bulgaria – Serbia 2014-2020) recante rettifica finanziaria

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione europea, articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 40 del regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione, del 2 maggio 2014, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE) 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), non osti, nei casi di cooperazione transfrontaliera tra uno Stato membro e un beneficiario dello strumento di assistenza preadesione (IPA II) per il periodo 2014-2020, alla determinazione di una rettifica finanziaria a carico di un operatore economico che avrebbe commesso un illecito sotto forma di irregolarità, ma non è il beneficiario capofila e quindi non è il soggetto che si è assunto la responsabilità della realizzazione dell'intero intervento.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se in tali casi di cooperazione transfrontaliera gli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantiscano il diritto del beneficiario capofila di partecipare alla procedura di determinazione di una rettifica finanziaria nonché al procedimento giudiziario di impugnazione di tale atto amministrativo, indipendentemente dalla sua ubicazione rispetto all'autorità responsabile di effettuare la rettifica finanziaria, in base al corrispondente programma di cooperazione transfrontaliera, e se le citate disposizioni consentano limitazioni, come previsto dalla giurisprudenza dei giudici nazionali nel procedimento principale, che precludono tali possibilità di partecipazione al procedimento.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

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

Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II)

Regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione, del 2 maggio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), articoli 2, lettere a) e h), 26, 33 e 40

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) n. 1083/2006 del Consiglio, articolo 2, punti 10, 36 e 37

Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, articolo 61

Normativa e giurisprudenza nazionali richiamate

Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (legge sulla gestione delle risorse dei fondi europei eseguiti in regime di gestione concorrente, in prosieguo: lo «ZUSEFSU»), in vigore dal 1° luglio 2022, e versione precedente recante il titolo «Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove» (legge sulla gestione delle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei, in prosieguo: lo «ZUSESIF»), articoli 70, paragrafo 1, punto 1, e 73, paragrafo 1

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (regolamento sull'accertamento di irregolarità che giustificano rettifiche finanziarie, e sugli indicatori percentuali per la quantificazione delle rettifiche finanziarie ai sensi della legge sulla gestione delle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei, in prosieguo: il «regolamento sull'accertamento di irregolarità»), articoli 2, paragrafo 3, punto 1 dell'allegato n. 2 all'articolo 2, paragrafo 3

Protocollo di attuazione del programma «INTERREG-IPA di cooperazione transfrontaliera Bulgaria - Serbia CCI 2014TC16I5CB007» tra i governi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Serbia, ratificato con legge del 7 settembre 2017 (entrato in vigore il 19 dicembre 2017), articoli 3, punti da 2 a 6, 4, 20 e 25

Sentenze del Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) nei procedimenti amministrativi n. 11552/2021, n. 11446/2021 e n. 9806/2019

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il programma INTERREG-IPA di cooperazione transfrontaliera Bulgaria – Serbia (in prosieguo: il «programma») è stato adottato dalla Commissione europea con decisione C(2015) 5444 del 30 luglio 2015, nella versione delle decisioni C(2016) 2853 del 4 maggio 2016, C(2016) 8643 del 13 dicembre 2016, C(2017) 5681 del 14 agosto 2017 e C(2018) 7410 del 7 novembre 2018.
- 2 Tra l'autorità di gestione del programma e l'Opština Babušnica (Comune di Babušnica, Serbia) veniva stipulato il contratto n. RD-02-29-188 del 4 novembre 2020, avente ad oggetto la concessione di assistenza finanziaria per l'attuazione del progetto «Rete culturale transfrontaliera per un futuro comune». Tale progetto costituisce un «intervento» ai sensi della decisione del comitato misto per il monitoraggio.
- 3 Sulla base di detto contratto di assistenza finanziaria, il Comune di Babušnica è il partner capofila del progetto, che riceve il finanziamento e si assume la responsabilità per la realizzazione dell'intervento, mentre il ricorrente è semplicemente un partner del progetto. Il partner capofila del progetto è responsabile nei confronti dell'autorità di gestione di qualsiasi irregolarità, anche se compiuta da partner del progetto. L'autorità di gestione è legittimata a disporre rettifiche finanziarie nei casi in cui il partner capofila del progetto e/o altri partner del progetto non hanno osservato le corrispondenti norme in materia di appalti pubblici.
- 4 Per l'attuazione del progetto in discussione, in data 27 aprile 2021 il ricorrente stipulava un contratto di prestazione di servizi con il «Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane» EOOD («Centro per la formazione e l'orientamento professionale», società unipersonale a responsabilità limitata).
- 5 L'autorità di gestione riceveva una comunicazione secondo cui, in relazione a detto contratto di prestazioni di servizi, si sospettavano irregolarità. Dopo aver esaminato la documentazione contrattuale e tenuto conto delle obiezioni sollevate a tale riguardo dal ricorrente, l'autorità di gestione accertava la sussistenza, in relazione al contratto di cui trattasi, di un conflitto d'interessi ai sensi dell'articolo 61 del regolamento 2018/1046, tra il soggetto nominato dal ricorrente come coordinatore di progetto e una persona legata alla società appaltatrice «Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane» EOOD.
- 6 Poiché l'autorità di gestione classificava il conflitto d'interessi rilevato come irregolarità ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, il Direttore dell'autorità di gestione del programma stabiliva, con decisione n. RD-02-14-02-489 del 20 aprile 2023, una rettifica finanziaria pari al 100 % della spesa ammissibile del contratto finanziata dai Fondi strutturali e di investimento europei.
- 7 La presente causa trae origine dal ricorso proposto dal ricorrente contro la decisione del Direttore dell'autorità di gestione.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 8 Nell'atto introduttivo il ricorrente sostiene che in realtà non sussiste alcun conflitto d'interessi.
- 9 Questo Collegio, che in base alle norme processuali amministrative nazionali è tenuto a verificare d'ufficio se l'atto giuridico impugnato sia stato adottato senza errori procedurali, ha comunicato alle parti durante l'udienza la sua intenzione di sottoporre a tale proposito alla Corte di giustizia dell'Unione europea una domanda di pronuncia pregiudiziale, vertente sulle disposizioni di diritto dell'Unione che disciplinano i poteri dell'autorità di gestione di stabilire rettifiche finanziarie nei confronti del beneficiario capofila e dei partner di progetto di contratti di assistenza finanziaria nel quadro dello strumento di assistenza preadesione.
- 10 Il Direttore dell'autorità di gestione ritiene che non occorra una domanda di pronuncia pregiudiziale, in quanto l'autorità di gestione avrebbe la facoltà di accertare irregolarità e quindi di stabilire una rettifica finanziaria nei confronti dei beneficiari e/o dei partner di progetto, con una limitazione esclusivamente territoriale della competenza in tal senso. Poiché di fatto tutte le organizzazioni partecipanti allo strumento di assistenza preadesione sarebbero beneficiarie, l'autorità di gestione sarebbe stata legittimata a disporre rettifiche finanziarie nei confronti delle organizzazioni aventi sede nel territorio sovrano della Repubblica di Bulgaria.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Il giudice del rinvio ha rilevato che il contratto di assistenza finanziaria sottoscritto prevede che il partner capofila di progetto riceve il finanziamento pattuito contrattualmente e si assume la responsabilità per la realizzazione dell'intervento, rappresentando tutti gli altri partner di progetto coinvolti nell'intervento e garantendo che esso stesso e tutti i partner di progetto soddisfano i requisiti giuridici per la realizzazione dell'intervento.
- 12 Inoltre, il partner capofila del progetto è responsabile nei confronti dell'autorità di gestione di qualsiasi irregolarità, anche se compiuta dai partner del progetto.
- 13 In caso di irregolarità, l'autorità di gestione può adottare nei confronti del partner capofila di progetto tutte le misure necessarie per eliminare o attenuare le conseguenze dell'irregolarità e a tale proposito è stato espressamente concordato che il partner capofila garantisce per la restituzione dell'ammontare complessivo dell'importo corrispondente, anche se l'irregolarità è stata compiuta da uno dei partner di progetto.
- 14 Ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 1, punto 1, dello ZUSEFSU, un sostegno finanziario a carico dei Fondi strutturali e di investimento europei può essere revocato del tutto o in parte mediante una rettifica finanziaria, qualora rispetto ai

beneficiari sussista un conflitto d'interessi ai sensi dell'articolo 61 del regolamento 2018/1046.

- 15 Nel caso in cui vi siano due o più beneficiari e uno di questi sia stato designato quale beneficiario principale o capofila, la legge non disciplina quale debba essere il destinatario dell'atto giuridico recante rettifica finanziaria: il beneficiario capofila, che è responsabile dell'esecuzione dell'intero intervento, o il suo partner, che ha compiuto l'irregolarità.
- 16 Nel quadro di controversie sulla legittimità di spese nei casi di cooperazione transfrontaliera tra uno Stato membro e un beneficiario di uno strumento di assistenza preadesione, nonché sulla legittimità di rettifiche finanziarie per irregolarità ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, i giudici nazionali applicano le nozioni di «beneficiario» ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di esecuzione n. 447/2014 e di «beneficiario capofila» ai sensi dell'articolo 40 del medesimo regolamento.
- 17 Dalla giurisprudenza nazionale analizzata emerge che in casi analoghi i giudici [v. le sentenze del Varhoven administrativen sad (Corte amministrativa suprema) della Repubblica di Bulgaria nei procedimenti amministrativi n. 11552/2021, n. 11446/2021 e n. 9806/2019] hanno stabilito che il Direttore dell'autorità di gestione è legittimato ad accertare un'irregolarità compiuta da beneficiari nel territorio sovrano della Repubblica di Bulgaria e, quindi, a disporre una rettifica finanziaria, com'è avvenuto nella presente fattispecie. Tale competenza si estende sia ai casi in cui l'irregolarità è stata compiuta da un partner di progetto che è il beneficiario capofila, sia ai casi in cui l'irregolarità è stata compiuta da un altro beneficiario / partner di progetto. La competenza del Direttore dell'autorità di gestione di disporre la rettifica è soggetta a limitazione territoriale, vale a dire l'autore dell'irregolarità deve trovarsi nel territorio sovrano della Repubblica di Bulgaria.
- 18 In linea con la citata giurisprudenza nazionale su casi analoghi, nella specie il beneficiario capofila non era parte né del procedimento amministrativo né di quello giudiziario, in quanto si trova nella Repubblica di Serbia.
- 19 Nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea esaminata dal giudice del rinvio non risulta alcuna pronuncia pregiudiziale della Corte sull'interpretazione delle nozioni di «beneficiario» e «beneficiario capofila» ai sensi del regolamento di esecuzione n. 447/2014. Tuttavia, il giudice del rinvio ha rilevato che è stata presentata dal Varhoven administrativen sad (Corte amministrativa suprema, Bulgaria), nella causa C-477/23, una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente su una situazione analoga.
- 20 Il diritto ad una buona amministrazione è un diritto fondamentale riconosciuto ai singoli dall'articolo 41 della Carta. Il diritto ad una buona amministrazione comprende: 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 del suo articolo 51, la Carta si applica agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. L'erogazione di una sovvenzione 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.

- 21 Poiché il beneficiario capofila si è assunto la responsabilità per la realizzazione dell'intero intervento, compresa la responsabilità per le irregolarità compiute dai partner di progetto, l'atto giuridico dell'autorità di gestione recante la rettifica finanziaria lo riguarda direttamente. Pertanto, ai fini di una corretta definizione della presente controversia, occorre accertare se il beneficiario capofila avrebbe dovuto essere il destinatario dell'atto giuridico dell'autorità di gestione recante la rettifica finanziaria, e se eventualmente si sarebbe dovuto riconoscere al beneficiario capofila un diritto a partecipare al procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di tale atto giuridico.

DOCUMENTO DI LAVORO