



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

22 ottobre 2014\*

«Impugnazione — Fondo di coesione — Riduzione del contributo finanziario — Irregolarità nell'applicazione della normativa sugli appalti pubblici — Adozione della decisione da parte della Commissione europea — Inosservanza del termine impartito — Conseguenze»

Nella causa C-429/13 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 26 luglio 2013,

**Regno di Spagna**, rappresentato da A. Rubio González, in qualità di agente,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

**Commissione europea**, rappresentata da B. Conte e A. Tokár, in qualità di agenti, assistiti da J. Rivas Andrés, abogado, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, A. Borg Barthet e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 maggio 2014,

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, il Regno di Spagna chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea Spagna/Commissione (T-384/10, EU:T:2013:277; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

C(2010) 4147 della Commissione, del 30 giugno 2010, che riduce il contributo finanziario concesso nell'ambito del Fondo di coesione ai seguenti progetti o gruppi di progetti: «Approvvigionamento idrico delle popolazioni residenti nel bacino idrografico del fiume Guadiana: comarca di Andévalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Risanamento e depurazione del bacino del Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e Spazi Naturali Protetti del Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066), «Approvvigionamento idrico dei sistemi intercomunali delle province di Granada e Malaga» (2002.ES.16.C.PE.061) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

### Contesto normativo

- 2 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione (GU L 130, pag. 1), quale modificato dal regolamento (CE) n. 1264/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 (GU L 161, pag. 57), e dal regolamento (CE) n. 1265/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 (GU L 161, pag. 62; in prosieguo: il «regolamento n. 1164/94»):

«Il Fondo fornisce contributi finanziari a progetti che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi fissati dal trattato sull'Unione europea in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti, da realizzare negli Stati membri aventi un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite, misurato sulla base delle parità di potere d'acquisto, inferiore al 90 % della media comunitaria e che abbiano attuato un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'articolo [126 TFUE]».

- 3 L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1164/94 prevede quanto segue:

«I progetti finanziati dal Fondo devono essere conformi alle disposizioni dei trattati, agli atti adottati in forza degli stessi, nonché alle politiche comunitarie, comprese quelle riguardanti la tutela dell'ambiente, i trasporti, le reti transeuropee, la concorrenza e gli appalti pubblici».

- 4 L'articolo 12 del regolamento n. 1164/94 è del seguente tenore:

«1. Fatta salva la responsabilità della Commissione per l'esecuzione del bilancio, gli Stati membri assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario dei progetti. A tal fine essi adottano segnatamente le misure seguenti:

(...)

- c) si accertano che i progetti siano gestiti conformemente alla normativa comunitaria pertinente e che i fondi messi a loro disposizione siano utilizzati secondo i principi di una sana gestione finanziaria;

(...))».

- 5 Il regolamento n. 1164/94 era applicabile nel periodo dal 2000 al 2006. Conformemente all'articolo 1, punto 11, del regolamento n. 1264/1999, il regolamento n. 1164/94 doveva essere riesaminato entro il 31 dicembre 2006.

- 6 In forza dell'articolo 100, intitolato «Procedura», 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 (GU L 210, pag. 25):

«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.

4. In caso di accordo, lo Stato membro può riutilizzare i fondi comunitari in questione conformemente al secondo comma del paragrafo 2 dell'articolo 98.

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».

- 7 L'articolo 108 del regolamento n. 1083/2006, intitolato «Entrata in vigore», ai suoi commi 1 e 2 così dispone:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 16, da 25 a 28, da 32 a 40, da 47 a 49, da 52 a 54, 56, da 58 a 62, da 69 a 74, da 103 a 105 e all'articolo 108 sono applicabili dalla data di entrata in vigore del presente regolamento unicamente ai programmi del periodo 2007-2013. Le altre disposizioni sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2007».

### **Fatti e decisione controversa**

- 8 I fatti della controversia sono contenuti nei punti da 28 a 57 della sentenza impugnata e possono essere sintetizzati come segue.

- 9 Nel 2001 e nel 2002, la Commissione ha concesso un contributo del Fondo di coesione ai seguenti progetti o gruppi di progetti:
- il progetto relativo all’approvvigionamento idrico delle popolazioni residenti nel bacino idrografico del fiume Guadiana: comarca di Andévalo (2000.ES.16.C.PE.133) (in prosieguo: il «progetto Andévalo»), per il quale il costo pubblico ammissibile è stato fissato nella somma di EUR 11 419 216 e il contributo finanziario del Fondo di coesione ammonta alla somma di EUR 9 135 373;
  - il gruppo di progetti riguardante il risanamento e la depurazione del bacino del Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e Spazi Naturali Protetti del Guadalquivir (2000.ES.16.C.PE.066) (in prosieguo: il «gruppo di progetti Guadalquivir»), per il quale il costo pubblico ammissibile è stato fissato nella somma di EUR 40 430 000 e il contributo finanziario del Fondo di coesione ammonta alla somma di EUR 32 079 293, e
  - il gruppo di progetti relativo all’approvvigionamento idrico dei sistemi intercomunali delle province di Granada e Malaga (2002.ES.16.C.PE.061) (in prosieguo: il «gruppo di progetti Granada e Malaga»), per il quale il costo pubblico ammissibile è stato fissato nella somma di EUR 22 406 817 e il contributo finanziario del Fondo di coesione ammonta alla somma di EUR 17 925 453.
- 10 Il cofinanziamento da parte dell’Unione europea dei progetti di cui trattasi ha quindi rappresentato l’80 % del costo totale del contributo pubblico o dell’equivalente ammissibile.
- 11 L’organismo responsabile dell’esecuzione del progetto Andévalo nonché del gruppo di progetti Granada e Malaga era la direzione generale delle opere idrauliche della Comunità autonoma di Andalusia (Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía). L’esecuzione del gruppo di progetti Guadalquivir faceva capo all’Agenzia andalusa dell’acqua del dipartimento dell’ambiente della Comunità autonoma di Andalusia (Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía). Questi due organismi hanno delegato siffatta esecuzione all’impresa pubblica Gestión de Infraestructuras de Andalucía SA (Gestione delle Infrastrutture di Andalusia SA).
- 12 Tra il 2004 e il 2006, i servizi della Commissione, assistiti da una società di revisione contabile esterna, hanno effettuato ispezioni di verifica contabile dei progetti o dei gruppi di progetti di cui trattasi. La Commissione ha trasmesso le varie relazioni di revisione contabile alle autorità spagnole. In tali relazioni venivano indicate determinate irregolarità in ciascuno di tali progetti o gruppi di progetti attinenti alla violazione delle norme che disciplinano l’aggiudicazione degli appalti pubblici e, più in particolare, al frazionamento di tali appalti nonché alla mancata pubblicazione di essi nella *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*.
- 13 Con lettera del 9 febbraio 2009, la Commissione ha informato le autorità spagnole che tali irregolarità erano considerate accertate, segnalando la propria intenzione di avviare il procedimento di sospensione dei pagamenti intermedi e di applicare le rettifiche finanziarie pertinenti conformemente al regolamento n. 1164/94. La Commissione ha altresì chiesto alle autorità spagnole di trasmetterle le loro osservazioni entro un termine di due mesi.
- 14 Le autorità spagnole hanno risposto con lettere dell’11 e del 18 maggio nonché del 29 ottobre 2009 contestando gli inadempimenti addebitati.
- 15 Con lettera del 7 luglio 2009, le autorità spagnole hanno anche chiesto che non venisse applicata la sospensione dei pagamenti.

- 16 Il 10 novembre 2009 la Commissione ha organizzato un'audizione con le autorità spagnole al fine di giungere ad un accordo sulle questioni controverse. Nel corso di tale audizione, le autorità spagnole hanno chiesto di beneficiare di un termine di quindici giorni per presentare nuovi documenti, che esse hanno poi trasmesso alla Commissione in data 2 dicembre 2009.
- 17 Il 30 giugno 2010 la Commissione ha adottato la decisione controversa.
- 18 In tale decisione, di cui il Regno di Spagna ha ricevuto notifica il 1° luglio 2010, la Commissione ha ridotto le somme concesse nell'ambito del contributo finanziario del Fondo di coesione per i vari progetti, all'importo di EUR 1 642 572,60 per il progetto Andévalo, di EUR 3 837 074,52 per il gruppo di progetti Guadalquivir nonché di EUR 2 295 581,47 per il gruppo di progetti Granada e Malaga.

### **Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 settembre 2010, il Regno di Spagna ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.
- 20 A sostegno di tale ricorso, il Regno di Spagna ha invocato, in via principale, due motivi vertenti, in primo luogo, sull'erronea applicazione delle rettifiche finanziarie in quanto fondate sulla violazione della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), mentre gli appalti di cui trattasi, in base al loro valore, non rientravano nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva, e, in secondo luogo, sul mancato frazionamento di alcuni degli appalti pubblici in questione, in contrasto con l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva in parola. In via subordinata, esso ha anche dedotto un motivo vertente sulla mancanza di trasparenza della Commissione in sede di determinazione delle rettifiche finanziarie e su una violazione del principio di proporzionalità.
- 21 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto ciascuno di tali motivi e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme.

### **Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte**

- 22 Nella sua impugnazione, il Regno di Spagna chiede alla Corte:
- di annullare la sentenza impugnata;
  - di pronunciarsi essa stessa in via definitiva sulla controversia annullando la decisione controversa, e
  - di condannare la Commissione alle spese.
- 23 La Commissione chiede alla Corte:
- di respingere l'impugnazione e
  - di condannare il Regno di Spagna alle spese.

### **Sull'impugnazione**

- 24 A sostegno della sua impugnazione, il Regno di Spagna deduce un motivo unico vertente sulla violazione, da parte del Tribunale, della nozione di «opera», ai sensi dell'articolo 1, lettera c), della direttiva 93/37, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 4, della medesima.

- 25 Il Regno di Spagna fa sostanzialmente valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che alcuni degli appalti interessati costituivano un'opera unica, quando invece non soddisfacevano le condizioni richieste a tal fine dalla giurisprudenza della Corte.
- 26 La Commissione ritiene che tale motivo sia privo di fondamento, sicché l'impugnazione dovrebbe essere respinta.
- 27 Innanzitutto, va rilevato che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito sul ricorso di annullamento presentato dal Regno di Spagna respingendo quest'ultimo dopo aver dichiarato infondati i tre motivi dedotti a suo sostegno da tale Stato membro.
- 28 Così facendo, il Tribunale ha, implicitamente ma necessariamente, ammesso la formale regolarità della decisione controversa.
- 29 A tal riguardo, emerge tuttavia dai punti da 56 a 89 nonché dal punto 93 delle sentenze Spagna/Commissione (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) e Spagna/Commissione (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) che l'adozione da parte della Commissione di una decisione di rettifica finanziaria a partire dal 2000 è subordinata all'osservanza di un termine legale.
- 30 Pertanto, conformemente all'articolo 100, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006, la Commissione adotta una decisione sulla rettifica finanziaria entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione e, se l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre due mesi dopo la data dell'invio della lettera di convocazione da parte della Commissione.
- 31 Dall'articolo 108, secondo comma, del regolamento n. 1083/2006 emerge che il suddetto articolo 100 è applicabile a partire dal 1° gennaio 2007, anche ai programmi anteriori al periodo 2007-2013.
- 32 Orbene, nel caso di specie, l'audizione si è svolta il 10 novembre 2009, mentre la Commissione ha adottato la decisione controversa soltanto il 30 giugno 2010.
- 33 Di conseguenza, nel caso di specie la Commissione non ha rispettato il termine di sei mesi impartito dall'articolo 100, paragrafo 5, del regolamento n. 1083/2006.
- 34 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, da un lato, l'inosservanza delle norme procedurali relative all'adozione di un atto lesivo, quale la mancata adozione, da parte della Commissione, della decisione controversa entro il termine stabilito dal legislatore dell'Unione, costituisce una violazione delle forme sostanziali (v. sentenze Regno Unito/Coniglio, 68/86, EU:C:1988:85, punti 48 e 49; Spagna/Commissione, EU:C:2014:2156, punto 103, nonché Spagna/Commissione, EU:C:2014:2157, punto 103) e che, dall'altro, se, nell'esaminare l'atto di cui trattasi, il giudice dell'Unione accerta che quest'ultimo non è stato regolarmente adottato, egli deve rilevare d'ufficio il motivo attinente alla violazione di una forma sostanziale e, di conseguenza, annullare l'atto inficiato da tale vizio (v. sentenze Commissione/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punto 51; Commissione/Solvay, C-287/95 P e C-288/95 P, EU:C:2000:189, punto 55; Spagna/Commissione, EU:C:2014:2156, punto 103, nonché Spagna/Commissione, EU:C:2014:2157, punto 103).
- 35 In udienza dinanzi alla Corte, è stato dato modo alle parti di presentare le proprie osservazioni sugli aspetti indicati al punto precedente. Inoltre, nell'ambito delle cause che hanno dato luogo alle sentenze Spagna/Commissione (EU:C:2014:2156) e Spagna/Commissione (EU:C:2014:2157) e che riguardavano questioni di fatto e di diritto sostanzialmente identiche, le stesse parti hanno già discusso dettagliatamente tale problematica.

- 36 Ciò premesso, occorre concludere che, poiché la Commissione ha adottato la decisione controversa non attenendosi al termine legale prescritto da un regolamento del Consiglio, il Tribunale, respingendo il ricorso presentato dal Regno di Spagna anziché sanzionare la violazione delle forme sostanziali di cui è viziata la decisione controversa, ha commesso un errore di diritto.
- 37 Di conseguenza, la sentenza impugnata deve essere annullata.

### **Sul ricorso di primo grado**

- 38 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 39 Nel caso di specie, la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sul ricorso volto all'annullamento della decisione controversa promosso dal Regno di Spagna dinanzi al Tribunale.
- 40 Sul punto è sufficiente rilevare che, per i motivi esposti ai punti da 29 a 36 della presente sentenza, la decisione controversa deve essere annullata per violazione delle forme sostanziali.

### **Sulle spese**

- 41 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.
- 42 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, che si applica al procedimento d'impugnazione ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Spagna è risultato vittorioso nell'ambito dell'impugnazione ed il ricorso dinanzi al Tribunale è stato accolto, conformemente alle conclusioni del Regno di Spagna la Commissione deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal suddetto Stato membro tanto in primo grado quanto nell'ambito del procedimento di impugnazione.

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

- 1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea Spagna/Commissione (T-384/10, EU:T:2013:277) è annullata.**
- 2) **La decisione C (2010) 4147 della Commissione, del 30 giugno 2010, che riduce il contributo finanziario concesso nell'ambito del Fondo di coesione ai seguenti progetti o gruppi di progetti: «Approvvigionamento idrico delle popolazioni residenti nel bacino idrografico del fiume Guadiana: comarca di Andévalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Risanamento e depurazione del bacino del Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e Spazi Naturali Protetti del Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066), «Approvvigionamento idrico dei sistemi intercomunali delle province di Granada e Malaga» (2002.ES.16.C.PE.061), è annullata.**
- 3) **La Commissione europea è condannata alle spese del Regno di Spagna e alle proprie spese, tanto nel procedimento di primo grado quanto nell'ambito della presente impugnazione.**

Firme