



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 19 gennaio 2017¹

Causa C-436/15

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
contro
UAB «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras»**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Corte suprema amministrativa, Lituania)]

«Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Irregolarità in caso di pagamenti da fondi dell'Unione basati su strumenti per le politiche strutturali per gli Stati in fase di preadesione — Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Termine di prescrizione — Nozione di “programma pluriennale” — Nozione di “irregolarità permanenti o ripetute”»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità². Il giudice del rinvio, in particolare, chiede indicazioni in merito al significato dell'espressione «programma pluriennale» di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento. Detto giudice intende stabilire se il finanziamento di un progetto di costruzione di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus rientri nell'ambito di detta nozione e, in tal caso, in che modo operi il termine di prescrizione stabilito da tale disposizione.

2. In forza delle norme che disciplinano l'assistenza nell'ambito del Fondo di coesione e le misure adottate per fornire sostegno ai paesi candidati, la Commissione europea ha adottato una decisione con cui approvava il supporto finanziario per tale progetto prima dell'adesione della Lituania all'Unione europea. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata formulata nel corso del procedimento tra il Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros (Agenzia di Gestione dei Progetti Ambientali del Ministero dell'Ambiente lituano; in prosieguo: l'«AGPA») e l'UAB «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras», società privata creata per gestire il centro di trattamento dei rifiuti (in prosieguo: la «società»).

Contesto normativo

Trattato sull'Unione europea

3. Uno dei compiti della Commissione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE è di dare esecuzione al bilancio e gestire i programmi.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento del 18 dicembre 1995 (GU 1995, L 312, pag. 1).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

4. L'articolo 312, paragrafo 1, TFUE dispone, tra l'altro, che il bilancio annuale dell'Unione deve essere stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale, che stabilisce gli importi annuali massimi (in prosieguo: i «massimali») che possono essere impiegati per le varie politiche (le «rubriche») per ogni anno di un dato periodo (attualmente, dal 2014 al 2020). Il Fondo di coesione istituito ai sensi dell'articolo 177 TFUE eroga contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee relativi alle infrastrutture dei trasporti³.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

5. L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴ garantisce, tra l'altro, il diritto di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni dell'Unione.

Regolamento n. 2988/95

6. L'obiettivo generale del regolamento n. 2988/95 è di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea risultanti dal bilancio generale dell'Unione, alla cui esecuzione provvede la Commissione in conformità dei principi di una buona gestione finanziaria⁵. Sotto questo profilo, i considerando stabiliscono che: i) oltre la metà delle spese dell'Unione è versata ai destinatari tramite gli Stati membri; ii) occorre combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari dell'Unione, e iii) ai sensi del diritto dell'Unione, la Commissione e gli Stati membri devono vigilare affinché le risorse di bilancio delle Comunità siano utilizzate ai fini previsti⁶.

7. L'articolo 1, paragrafo 1 dispone che, ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, detto regolamento introduce una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto dell'Unione. L'articolo 1, paragrafo 2 definisce come «irregolarità» «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto [dell'Unione] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale [dell'Unione] o ai bilanci da quest[a] gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto dell'[Unione], ovvero una spesa indebita».

8. L'articolo 3, paragrafo 1, così dispone:

«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.

3 — In sostanza, la politica dell'Unione in materia di coesione economica e sociale mira in particolare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo all'interno del territorio dell'Unione europea e il «ritardo delle regioni meno favorite». V., in tal senso, l'articolo 174 TFUE.

4 — GU 2010, C 83, pag. 389; in prosieguo: la «Carta».

5 — V. il primo considerando del regolamento n. 2988/95.

6 — V. il secondo, il terzo e il tredicesimo considerando del regolamento n. 2988/95.

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»⁷.

9. L'articolo 3, paragrafo 3, accorda agli Stati membri la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto all'articolo 3, paragrafo 1.

Il Fondo di coesione

10. Nel dicembre 2001, quando la Commissione ha adottato la decisione che approvava il sostegno finanziario per un progetto di costruzione di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus⁸, erano in vigore le disposizioni del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio che istituisce un Fondo di coesione⁹. L'assistenza finanziaria per i paesi candidati era disciplinata dal regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione¹⁰.

Regolamento n. 1164/94

11. Il regolamento (CE) n. 1164/94 mirava, tra l'altro, ad assicurare che, ai fini di una corretta gestione del Fondo di coesione (in prosieguo: «il Fondo») fosse previsto il ricorso a metodi efficaci di valutazione, di sorveglianza e di controllo degli interventi comunitari e fossero previste le misure da adottare in caso di irregolarità o di mancato rispetto di una delle condizioni fissate all'atto dell'approvazione del contributo del Fondo¹¹.

12. L'articolo 1, paragrafo 1, di detto regolamento ha istituito il Fondo di coesione. L'articolo 1, paragrafo 3, consentiva al Fondo di contribuire al finanziamento di progetti, fasi di progetto o gruppi di progetti riconducibili ad una strategia percettibile che formassero un insieme coerente. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, il Fondo forniva contributi finanziari a progetti «(...) in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti, da realizzare negli Stati membri (...)». La Lituania è stata ammessa al sostegno del Fondo dalla data della sua adesione all'Unione europea (1° maggio 2004) fino al 31 dicembre 2006, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5¹².

7 — A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, l'imposizione delle sanzioni pecuniarie, quali le sanzioni amministrative, può essere sospesa con decisione dell'autorità competente qualora sia stato avviato, per gli stessi fatti, un procedimento penale contro la persona interessata. La sospensione del procedimento amministrativo ha l'effetto di sospendere il termine di prescrizione di cui all'articolo 3.

8 — Nelle presenti conclusioni, chiamerò questo periodo l'«epoca dei fatti».

9 — Regolamento del Consiglio, del 16 maggio 1994 (GU 1994, L 130, pag. 1). Detto regolamento, come modificato dai regolamenti (CE) n. 1264/1999 (GU 1999, L 161 pag. 57) e (CE) n. 1265/1999 del Consiglio (GU 1999, L 161 pag. 62), si applicava ai progetti che venivano realizzati negli Stati membri all'epoca dei fatti. Il regolamento n. 1164/94 è stato abrogato dal 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 (CE) n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25). Per completezza, devo evidenziare che il regolamento n. 1260/1999 recava disposizioni generali sui Fondi strutturali, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione «orientamento» e lo strumento finanziario di orientamento della pesca, di cui all'articolo 2, paragrafo 1 di tale regolamento. L'assistenza finanziaria da parte dei fondi strutturali non è in discussione nel caso di specie. Le disposizioni transitorie di cui all'articolo 105 del regolamento n. 1083/2006 stabilivano che tale regolamento non pregiudicava il proseguimento o la modificazione dei progetti cofinanziati dal Fondo di coesione approvato dalla Commissione in base al regolamento n. 1164/94.

10 — Il Regolamento del 21 giugno 1999 (GU 1999, L 161, pag. 73), come modificato dai regolamenti (CE) n. 2382/2001 del Consiglio, del 4 dicembre 2001 (GU 2001, L 323 pag. 1) e (CE) n. 2500/2001 del Consiglio del 17 dicembre 2001 (GU 2001, L 342 pag. 1) si applicava all'epoca dei fatti. Il regolamento n. 1267/1999 è stato successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU 2006, L 210, pag. 82). V. infra, paragrafi da 23 a 28.

11 — V. il ventisettesimo considerando del regolamento n. 1164/94.

12 — L'articolo 2, paragrafo 5, è stato inserito nel regolamento n. 1164/94 dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (in prosieguo: l'«atto di adesione») (GU 2003, L 236, pag. 33).

13. L'articolo 3 era intitolato «Iniziativa sovvenzionabili». Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, i progetti in materia ambientale che contribuivano al conseguimento degli obiettivi del trattato, in particolare i progetti che si iscrivevano nelle priorità della politica ambientale comunitaria quali risultavano dal quinto programma di politica e azione in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, costituivano misure nei confronti delle quali il Fondo di coesione poteva fornire assistenza (in prosieguo: le «misure del Fondo di coesione»). Poteva inoltre essere fornito sostegno finanziario per studi preparatori riguardanti i progetti ammissibili e per misure tecniche di sostegno, quali campagne di pubblicità e di informazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2.

14. Ai sensi dell'articolo 4, dovevano essere stanziati risorse finanziarie per il Fondo, per il periodo dal 2000 al 2006. I progetti dovevano essere approvati in conformità delle regole stabilite all'articolo 10. I progetti finanziati dal Fondo dovevano essere adottati dalla Commissione d'intesa con lo Stato membro beneficiario che presentava la domanda di contributo, come sancito all'articolo 10, paragrafi 1 e 2. Le decisioni della Commissione che, tra l'altro, approvavano i progetti, precisavano l'ammontare del contributo finanziario e stabilivano il piano di finanziamento e tutte le disposizioni e condizioni necessarie per la realizzazione di tali progetti, conformemente all'articolo 10, paragrafo 6. Gli elementi essenziali di dette decisioni erano pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 7.

15. L'articolo 11, paragrafo 1, disponeva che gli stanziamenti d'impegno (ossia, le promesse legalmente vincolanti di spesa, da sostenere non necessariamente nello stesso esercizio ma anche nel corso di più esercizi finanziari) iscritti in bilancio erano concessi sulla base delle decisioni recanti approvazione degli interventi di cui trattasi, a norma dell'articolo 10. Per le misure del Fondo di coesione gli impegni erano decisi in generale sulla base di quote annue. Tuttavia, la Commissione poteva, in casi appropriati, procedere all'impegno dell'importo complessivo del contributo concesso allorché adottava la decisione di concessione del contributo stesso (articolo 11, paragrafo 2).

16. I controlli finanziari che gli Stati membri dovevano svolgere erano previsti all'articolo 12, paragrafo 1. In base a detta norma, essi:

«(...)

- d) attestano che le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione sono esatte e garantiscono che provengono da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili;
- e) prevenzionano e individuano le irregolarità, (...);
- f) presentano alla Commissione, alla conclusione di ciascun progetto, di ciascuna fase di progetto o di ciascun gruppo di progetti, una dichiarazione predisposta da una persona o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'autorità designata;

(...».

17. L'articolo 16 bis, paragrafo 1, è stato introdotto dall'Atto di adesione. Esso disponeva che «[s]i considerano approvate dalla Commissione ai sensi del presente regolamento le iniziative che, alla data di adesione (...) della Lituania (...) hanno formato oggetto di decisioni della Commissione sull'assistenza ai sensi del [regolamento n. 1267/1999] (...) e la cui attuazione non è stata completata entro detta data. Salvo diversamente disposto nei paragrafi da 2 a 5, a dette iniziative si applicano le disposizioni che disciplinano l'attuazione delle iniziative approvate a norma del presente regolamento».

18. Le disposizioni di applicazione del regolamento n. 1164/94 erano contenute nell'allegato II, che comprendeva una serie di articoli contrassegnati con le lettere da «A» a «K». Il «progetto» era definito all'articolo A, paragrafo 2, lettera a), del suddetto allegato II come «un insieme di opere economicamente indivisibili che svolgono una precisa funzione tecnica e che perseguono obiettivi chiaramente individuati, in modo che sia possibile stabilire se il progetto stesso soddisfa il criterio di cui all'articolo 10, paragrafo 5, primo trattino»¹³.

19. Ai sensi dell'articolo C, paragrafo 1, gli impegni di bilancio erano stabiliti sulla base delle decisioni della Commissione recanti approvazione delle iniziative considerate. Gli impegni per progetti ambientali di durata pari o superiore a due anni erano realizzati per quote annue. La prima quota annua era impegnata quando la Commissione adottava la decisione di concessione del contributo comunitario. Gli impegni relativi alle quote annue successive erano fondati sul piano di finanziamento iniziale o riveduto del progetto ed erano effettuati, in linea di massima, all'inizio di ciascun esercizio finanziario [articolo C, paragrafo 2, lettera a)]. Le modalità dell'impegno erano specificate nelle decisioni della Commissione recanti approvazione delle iniziative di cui trattasi (articolo C, paragrafo 4).

20. A norma dell'articolo D, paragrafo 1, «[i]l pagamento del contributo finanziario è effettuato in conformità degli impegni di bilancio ed è corrisposto [all'autorità nazionale competente]. Esso può assumere la forma di pagamento in acconto, di pagamento intermedio o di pagamento del saldo. I pagamenti intermedi o del saldo si riferiscono alle spese effettivamente sostenute, che devono essere giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente». Ai sensi dell'articolo D, paragrafo 2, lettera d), il saldo del contributo dell'Unione, calcolato sulla base delle spese certificate ed effettivamente sostenute, era pagato all'autorità nazionale competente a condizione che fossero soddisfatte determinate condizioni, incluso che fosse stata presentata una relazione finale sul progetto entro sei mesi dalla sua conclusione [a norma del terzo trattino dell'articolo D, paragrafo 2, lettera d)]. Se detta relazione finale *non* era presentata alla Commissione nei 18 mesi successivi alla scadenza indicata nella decisione di concessione del contributo per il completamento dei lavori e dei pagamenti, i fondi che rappresentavano la parte del contributo corrispondente al saldo del progetto dovevano essere annullati ai sensi dell'articolo D, paragrafo 3¹⁴.

21. L'articolo D, paragrafo 5, consentiva che i pagamenti fossero effettuati all'autorità o all'organismo designato dagli Stati membri, di regola entro due mesi dalla ricezione di una domanda di pagamento ammissibile¹⁵.

22. Le autorità degli Stati membri erano obbligate, in forza dell'articolo G, paragrafo 3 dell'allegato II, a conservare i documenti giustificativi per un periodo di tre anni successivamente al pagamento del saldo da parte della Commissione. Ai sensi dell'articolo H, paragrafo 1, del medesimo allegato II, la Commissione era tenuta ad effettuare rettifiche finanziarie laddove avesse concluso che vi era stata un'irregolarità in relazione al contributo del Fondo di coesione.

13 — Il primo trattino dell'articolo 10, paragrafo 5 stabiliva il criterio a cui fare riferimento per garantire che i progetti che ottenevano il beneficio del contributo fossero di elevata qualità.

14 — I documenti che dovevano essere presentati alla Commissione conformemente all'articolo D, paragrafo 2, lettera d) dell'allegato II, erano: i) una domanda di pagamento (secondo trattino); ii) una relazione finale (terzo trattino); iii) una dichiarazione certificata di spesa (quarto trattino), e iv) la dichiarazione di liquidazione che comprende la relazione di conclusione (quinto trattino in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera f). Nelle presenti conclusioni farò riferimento all'insieme di tali documenti come ai «documenti obbligatori».

15 — Ritengo che l'espressione «domanda di pagamento ammissibile» di cui all'articolo D, paragrafo 5 indichi una domanda debitamente accompagnata dai documenti obbligatori, in particolare quelli menzionati supra al paragrafo 20 e alla nota a piè di pagina 14.

Regolamento n. 1267/1999

23. All'epoca dei fatti, lo strumento per le politiche strutturali di preadesione (in prosieguo: l'«ISPA»), nella forma del regolamento n. 1267/1999, costituiva parte della strategia di preadesione della Comunità. Esso seguiva l'approccio del Fondo di coesione. I seguenti obiettivi, individuati nei considerando del regolamento n. 1267/1999, sono particolarmente rilevanti. In primo luogo, la strategia di preadesione prevedeva la creazione di uno strumento destinato a dotare i paesi candidati di infrastrutture di livello comunitario e a fornire un contributo finanziario per «interventi nei settori dell'ambiente e delle infrastrutture dei trasporti». In secondo luogo, l'assistenza comunitaria fornita dall'ISPA favoriva l'applicazione da parte di tali paesi dell'acquis comunitario nel rapporto con l'ambiente e contribuiva allo sviluppo sostenibile. In terzo luogo, ai fini di una corretta gestione dell'assistenza comunitaria nell'ambito dell'ISPA, occorre prevedere il ricorso, tra l'altro, a metodi efficienti di valutazione, di sorveglianza e di controllo degli interventi e prevedere le misure da adottare in caso di irregolarità o di inosservanza di una delle condizioni previste all'atto di concessione dell'assistenza nell'ambito dell'ISPA¹⁶.

24. L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999 ha istituito l'ISPA.

25. L'articolo 2 era intitolato «Misure sovvenzionabili». Il paragrafo 1 di tale articolo disponeva che l'assistenza finanziaria comunitaria nell'ambito dell'ISPA era destinata a progetti tecnicamente e finanziariamente autonomi, ad esempio «(...) nel settore dell'ambiente (...)». L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), consentiva di fornire assistenza nell'ambito dell'ISPA per permettere ai paesi beneficiari di conformarsi alle esigenze del diritto comunitario in materia di ambiente e agli obiettivi dei partenariati per l'adesione¹⁷. L'assistenza comunitaria nell'ambito dell'ISPA è stata concessa nel periodo dal 2000 al 2006¹⁸.

26. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, la Commissione poteva decidere sulle misure che beneficiavano di un finanziamento dell'ISPA conformemente alla procedura di cui all'articolo 14¹⁹.

27. L'articolo 8, paragrafo 1, disponeva che la Commissione procedeva all'esecuzione delle spese nell'ambito dell'ISPA, conformemente al regolamento finanziario²⁰, in base alla convenzione di finanziamento conclusa tra la Commissione stessa e il paese beneficiario. Le disposizioni concernenti gli impegni e i pagamenti di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1267/1999 riflettevano le disposizioni dell'articolo C, paragrafo 2, dell'allegato II del regolamento n. 1164/94.

28. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, la Commissione invitava i paesi beneficiari a verificare la corretta esecuzione delle misure finanziate dalla Comunità, a prevenire le irregolarità e a recuperare i fondi perduti a causa di irregolarità o negligenza²¹. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, la Commissione assicurava che fossero rispettati i principi di una sana gestione finanziaria, soprattutto riguardo agli elementi contenuti nell'allegato III del regolamento n. 1267/1999. Tra tali elementi, era richiesto di designare un organismo centrale che si occupasse di convogliare i finanziamenti comunitari erogati dall'ISPA. Le autorità responsabili dovevano conservare tutti i documenti

16 — Considerando 4, 7 e 14.

17 — V. *infra*, paragrafo 29.

18 — V. articolo 3.

19 — L'articolo 14 disponeva che la Commissione era assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione.

20 — Quando la Commissione ha adottato la decisione ISPA iniziale era in vigore il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 1977, L 356, pag. 1).

21 — Articolo 9, paragrafo 1, lettere b), c) e d).

giustificativi concernenti le spese inerenti a un progetto per un periodo di cinque anni a decorrere dall'ultimo pagamento relativo a un progetto. Infine, la convenzione di finanziamento tra la Commissione e ciascun paese beneficiario doveva contenere le disposizioni per le rettifiche finanziarie in relazione alle irregolarità²².

Decisione 2002/89

29. I partenariati di adesione definiscono il quadro del processo di adesione. Essi individuano i settori chiave prioritari in cui i paesi candidati necessitano di fare progressi, oltre ai dettagli dell'assistenza di preadesione²³. Ogni paese candidato inoltre redige un programma nazionale per l'adozione dell'acquis dell'Unione. I principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni per la Lituania erano stabiliti nell'allegato della decisione 2002/89/CE del Consiglio²⁴. Il punto 4 dell'allegato, recante il titolo «Priorità e obiettivi intermedi», disponeva, in relazione all'ambiente, che tra detti obiettivi erano compresi quello di «completare il recepimento dell'acquis» e di «portare avanti l'attuazione dell'acquis, in particolare per quanto riguarda (...) la gestione dei rifiuti (...)».

Regolamento n. 1386/2002

30. Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1386/2002 della Commissione, del 29 luglio 2002, recante dettagliate modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, riguardo ai sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi dal Fondo di coesione, nonché alla procedura per le rettifiche finanziarie²⁵, i relativi sistemi di controllo prevedevano procedure per la verifica della veridicità della spesa dichiarata e della realizzazione del progetto interessato.

31. L'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), i) disponeva che prima di certificare una dichiarazione di spesa [conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1164/94 e del quarto trattino dell'articolo D, paragrafo 2, lettera d), del relativo allegato II], l'autorità di pagamento verificava che, tra l'altro, la dichiarazione di spesa riguardasse solo spese che fossero state effettivamente sostenute durante il periodo di ammissibilità stabilito nella decisione della Commissione di concessione dell'assistenza e che fossero giustificate da fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente.

Regolamento n. 16/2003

32. Il regolamento (CE) n. 16/2003 della Commissione²⁶ stabiliva norme comuni per determinare l'ammissibilità delle spese sostenute nel quadro delle azioni a titolo del Fondo di coesione, come disposto all'articolo 1. L'organismo responsabile dell'esecuzione era l'organismo pubblico o privato responsabile dell'organizzazione delle gare di appalto relative al progetto, designato nella decisione della Commissione relativa alla concessione dell'assistenza del Fondo di coesione e disciplinato all'articolo 2.

22 — V. punti 1, 4 e 5 dell'allegato III del regolamento n. 1267/1999.

23 — V. i punti 14 e 15 delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997.

24 — Decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2002, relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Lituania (GU 2002, L 44, pag. 54), v. articolo 1.

25 — GU 2002, L 201, pag. 5. Tale regolamento è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU 2006, L 371, pag. 1).

26 — Regolamento (CE) n. 16/2003 della Commissione, del 6 gennaio 2003, recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese nel quadro delle azioni cofinanziate dal Fondo di coesione (GU 2003, L 2, pag. 7). Detto regolamento è stato abrogato dal regolamento n. 1828/2006 a far data dal 16 gennaio 2007.

33. L'articolo 4 disponeva che tutte le spese sostenute dall'organismo responsabile dell'esecuzione dovevano essere basate su contratti o convenzioni o altri documenti giuridicamente vincolanti. Era obbligatoria la presentazione di opportuni documenti di prova.

34. L'articolo 5, paragrafo 1, recitava:

«Le spese da prendere in considerazione per il pagamento del contributo comunitario devono essere state effettivamente sostenute durante il periodo di ammissibilità definito nella decisione della Commissione [di concessione del contributo del Fondo di coesione], ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), del [regolamento n. 1386/2002] ed essere direttamente connesse al progetto. Esse devono riferirsi a pagamenti certificati dallo Stato membro ed effettivamente eseguiti da o per conto del medesimo (...); esse sono comprovate da fatture quietanzate o da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.

Per “documento contabile avente forza probatoria equivalente” si intende ogni documento in possesso dell'organismo responsabile dell'esecuzione da cui risulti che la registrazione contabile rappresenta le operazioni effettivamente realizzate in modo veritiero e corretto, in base a principi contabili generalmente riconosciuti».

35. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, le spese sostenute erano ammissibili a decorrere dal momento in cui la Commissione riceveva la domanda di contributo completa. A norma del paragrafo 2 del medesimo articolo 7, la decisione della Commissione relativa all'approvazione del progetto indicava il termine di decorrenza dell'ammissibilità. Conformemente all'articolo 8, il termine di scadenza dell'ammissibilità (fissato dalla decisione della Commissione) riguardava i pagamenti eseguiti dall'organismo responsabile dell'esecuzione²⁷.

36. L'articolo 23, paragrafo 1, stabiliva che le spese per l'acquisto o la costruzione di impianti destinati a essere installati in modo permanente erano ammissibili purché fossero incluse nell'inventario delle attrezzature durevoli dell'organismo responsabile dell'esecuzione del progetto e fossero considerate spese in conto capitale secondo i principi contabili generalmente riconosciuti.

Orientamenti della Commissione sulla chiusura dei progetti 2000-2006 del Fondo di coesione ed ex-ISPA

37. Gli orientamenti della Commissione sulla chiusura dei progetti 2000-2006 del Fondo di coesione ed ex-ISPA (in prosieguo: gli «orientamenti sulla chiusura»)²⁸ si applicano a tutti i progetti del Fondo di coesione ed ex-ISPA adottati dopo il 1° gennaio 2000. L'espressione «chiusura dei progetti» è definita come «la liquidazione finanziaria dello stanziamento [dell'Unione] mediante pagamento del saldo all'organo all'uopo designato o l'emissione di una nota di debito e lo storno del saldo». Il documento prosegue aggiungendo che la chiusura non fa venire meno l'obbligo dell'organismo responsabile e delle autorità nazionali di tenere a disposizione tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e ai controlli per un periodo di tre anni a decorrere dal pagamento del saldo da parte della Commissione.

27 — Per ulteriori dettagli sulla decisione della Commissione di approvazione dei progetti, v. supra, paragrafi 14 e 26.

28 — Comunicazione alla Commissione dalla sig.ra Hübner SEC(2007), versione definitiva del 23 aprile 2008.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

38. L'AGPA è l'organismo responsabile dello sviluppo di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus in Lituania (in prosieguo: il «progetto» o il «progetto di costruzione»). Essa è convenuta in primo grado (ricorrente nel procedimento d'impugnazione dinanzi al giudice del rinvio) ed era l'amministrazione aggiudicatrice dei contratti di appalto pubblico in relazione al progetto di costruzione. La società è ricorrente in primo grado (resistente dinanzi al giudice del rinvio) ed è il beneficiario finale dell'assistenza concessa dalla Commissione.

39. Il 13 dicembre 2001, la Commissione ha adottato una decisione con cui concedeva l'assistenza per il progetto di costruzione (in prosieguo: la «decisione ISPA iniziale»). Essa ha inoltre sottoscritto nella stessa data la relativa convenzione di finanziamento (in prosieguo: la «convenzione di finanziamento»). La Lituania ha firmato tale documento il 14 marzo 2002. Sulla base della convenzione di finanziamento, la data di conclusione del progetto era stata fissata al 31 dicembre 2004 e i pagamenti effettuati dall'AGPA per la realizzazione del progetto stesso dovevano essere completati entro il 31 dicembre 2006. La relazione di revisione contabile dello Stato che doveva essere presentata affinché la Commissione pagasse il saldo del sostegno finanziario doveva essere inviata dalle autorità lituane alla Commissione entro sei mesi da tale data.

40. Il 10 novembre 2004, l'AGPA e la società hanno firmato l'ISPA/Accordo di attuazione del programma di Coesione relativo alla ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra l'AGPA e la società in relazione all'amministrazione delle risorse del Fondo di coesione in attuazione del progetto di costruzione. Il 27 dicembre 2004, la Commissione ha adottato una decisione che modificava la convenzione di finanziamento, attraverso, tra l'altro, l'aggiunta del seguente paragrafo all'articolo 2: «5. Le spese relative al progetto sono ammissibili fino al 31 dicembre 2008». L'articolo 2 della convenzione di finanziamento è stato conseguentemente modificato come segue: «Scadenza: 31 dicembre 2008».

41. La domanda di assistenza da parte del Fondo di coesione è stata presentata dal Ministero delle Finanze e dall'AGPA. In qualità di amministrazione aggiudicatrice, l'AGPA ha organizzato una gara d'appalto in relazione al progetto. Tra il 22 aprile 2004 e il 6 dicembre 2006, l'AGPA, la società e altre imprese private hanno firmato contratti di appalto pubblico²⁹.

42. Il 17 dicembre 2009 l'Ufficio nazionale di controllo lituano ha predisposto la relazione di revisione contabile statale.

43. Il 28 marzo 2013 l'AGPA ha emesso quattro «pareri» vertenti sull'ammissibilità di determinate voci di spesa del progetto in base ai contratti di appalto pubblico, che si fondavano sulla mancata giustificazione, da parte della società, dell'acquisto di beni durevoli e non durevoli, ai sensi degli articoli 5, paragrafo 1, e 23 del regolamento n. 16/2003 e dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1386/2002 (in prosieguo: i «regolamenti di applicazione»). Il 29 marzo 2013, il direttore dell'AGPA ha adottato le decisioni (in prosieguo: le «decisioni impugnate») con cui si intimava alla società di restituire i contributi dichiarati non ammissibili all'assistenza.

44. Il 31 marzo 2013, il Ministero delle Finanze lituano ha presentato alla Commissione una domanda di pagamento finale del progetto aggiornato, con cui chiedeva il pagamento del saldo finale di EUR 826 069,28. Il Ministero delle Finanze ha informato la Commissione del fatto che, a causa di un procedimento giudiziario pendente relativo al progetto di costruzione, la spesa di EUR 40 276,31 potenzialmente non ammissibile non era stata sottratta dalla domanda di pagamento finale del progetto modificato.

29 — Le imprese private sono la UAB «Alkesta», la UAB «Skirnuva» insieme alla UAB «Parama» e alla UAB «Dzūkijos statyba». Farò riferimento ai contratti che sono stati conclusi come ai «contratti di appalto pubblico».

45. Il 5 novembre 2013 la società ha promosso un procedimento diretto all'annullamento delle decisioni impugnate. Detto ricorso è stato accolto in primo grado in ragione dell'applicazione del termine di prescrizione quadriennale di cui al primo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. Poiché si riteneva che il decorso della prescrizione fosse iniziato il 31 dicembre 2008 (scadenza del progetto stabilita all'articolo 2 della convenzione di finanziamento modificata), ne conseguiva che il termine di prescrizione era scaduto il 31 dicembre 2012, prima che fossero adottate le decisioni impugnate.

46. L'AGPA ha impugnato detta decisione dinanzi al giudice del rinvio in data 28 maggio 2014. Con lettera del 14 luglio 2014, il Ministero delle Finanze ha presentato alla Commissione un aggiornamento della relazione sul progetto (del 17 dicembre 2009), insieme alla dichiarazione di liquidazione (entrambi i documenti erano datati 25 giugno 2014)³⁰.

47. Nell'ambito del procedimento di impugnazione, il giudice del rinvio ha emesso un'ordinanza con cui invitava l'AGPA e la società a fornire informazioni e dati in relazione al completamento del progetto, oltre a chiarimenti e argomenti in merito all'applicazione del regolamento n. 2988/95. Il giudice del rinvio ha rilevato che, in particolare, non risultavano chiari i fatti seguenti: i) la data di conclusione del progetto; ii) l'importo in arretrato che non era stato pagato e quando avrebbe dovuto essere pagato, e iii) il significato dei termini «programma», «misura» e «progetto» che erano utilizzati come sinonimi nei documenti dinanzi al giudice del rinvio.

48. In ottemperanza a tale ordinanza, l'AGPA ha fornito al giudice del rinvio nuovi elementi di fatto. In particolare, essa ha prodotto una lettera del 30 aprile 2015 del Ministero delle Finanze. Detta lettera specificava che il saldo dovuto per il progetto non era stato versato dalla Commissione.

49. Nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio, l'AGPA sostiene che il progetto non è ancora stato ultimato e che il termine di prescrizione stabilito al primo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 non ha iniziato a decorrere. Essa fa inoltre riferimento alla definizione di «chiusura dei progetti» individuata supra, al paragrafo 37.

50. Con lettera datata 26 giugno 2015, la Commissione ha chiuso il progetto. Essa ha concluso che la somma di EUR 106 225,67 costituiva una spesa non ammissibile. La Commissione ha poi affermato che «in ragione del fatto che esistono sufficienti spese in eccedenza, le spese irregolari non incideranno sul calcolo del saldo finale. Per quanto riguarda il bilancio dell'Unione europea, i casi di irregolarità possono di conseguenza essere chiusi. Il saldo degli impegni del [Fondo di coesione] sarà pagato integralmente»³¹.

51. Al fine di risolvere la controversia nel procedimento principale, il giudice del rinvio ha ritenuto di dover chiedere chiarimenti in ordine alle questioni se il sostegno finanziario della Comunità per il progetto di costruzione rientrasse nella nozione di «programma pluriennale» ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, se il termine di prescrizione stabilito al menzionato articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 si applicasse al procedimento principale e, in quel caso, se esso fosse scaduto. Di conseguenza, in data 10 luglio 2015, tale giudice ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Cosa debba intendersi per “programma pluriennale”, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95].

30 — A seguito della presentazione di tali informazioni ulteriori, l'AGPA ha svolto una nuova indagine sulle irregolarità riguardanti le spese del progetto dichiarate alla Commissione, e due distinti procedimenti giudiziari ad essa relativi erano ancora in corso all'epoca in cui il giudice del rinvio ha deciso di presentare la presente domanda di pronuncia pregiudiziale. L'ordinanza di rinvio, tuttavia, chiarisce che questi altri procedimenti non riguardano le questioni oggetto del procedimento principale.

31 — Ritengo che l'espressione «spese in eccedenza», utilizzata nella lettera della Commissione del 26 giugno 2015, si riferisca alle spese sostenute in misura eccedente i limiti dell'ammissibilità.

- 2) Se progetti come [il progetto] rientrino nella nozione di “programma pluriennale” enunciata all’articolo 3, paragrafo 1, del [regolamento n. 2988/95].
- 3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione, quale momento debba essere considerato il dies a quo del termine di prescrizione delle azioni giudiziarie ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, del [regolamento n. 2988/95]».

52. Sono state presentate osservazioni scritte dai governi greco e lituano e dalla Commissione, i quali hanno tutti presentato osservazioni orali all’udienza del 7 settembre 2016.

Valutazione

Osservazioni preliminari

53. La decisione ISPA iniziale è stata adottata il 13 dicembre 2001 e la convenzione di finanziamento è stata firmata il 14 marzo 2002. Di conseguenza il progetto è stato avviato prima dell’adesione della Lituania all’Unione europea il 1° maggio 2004. Tuttavia, poiché il progetto di costruzione non era stato completato a quella data, la sua chiusura e in particolare la liquidazione finanziaria – pagamento del saldo dell’impegno straordinario dal bilancio dell’Unione all’AGPA – sono disciplinate dalle disposizioni sul Fondo di coesione di cui al regolamento n. 1164/94³².

54. Successivamente, in relazione ai contratti di appalto pubblico³³, il giudice del rinvio dichiara di aver accertato che la società aveva omesso di consegnare la documentazione che provasse che le spese erano state effettivamente sostenute (durante il termine di ammissibilità fissato nella decisione ISPA iniziale) conformemente agli articoli 5, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1, del regolamento n. 16/2003, in combinato disposto con l’articolo 8, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1386/2002³⁴.

55. La società è un operatore economico ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95³⁵. La mancata certificazione delle spese, richiesta dai regolamenti di applicazione, costituisce una violazione del diritto dell’Unione che «(...) [ha] o [può] avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale del[l’Unione] (...)».

56. L’articolo 12, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1164/94 impone l’esattezza delle dichiarazioni di spesa e la garanzia che esse possano essere comprovate da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili. Inoltre, con riferimento alla chiusura dei progetti, l’articolo D, paragrafo 2, lettera d), dell’allegato II di tale regolamento dispone che il saldo del contributo dell’Unione deve essere calcolato sulla base delle spese certificate che siano state *effettivamente sostenute*.

32 — V. articolo 16 bis del regolamento n. 1164/94. Per quanto riguarda la chiusura dei progetti, v. gli orientamenti sulla chiusura menzionati supra al paragrafo 37. Sebbene la decisione ISPA iniziale sia stata adottata a norma del regolamento n. 1267/1999, nella mia analisi farò riferimento alle disposizioni del regolamento n. 1164/94 poiché sono le disposizioni di quest’ultimo, in particolare le disposizioni di applicazione dettate all’allegato II, che disciplinano la chiusura del progetto oggetto del procedimento principale. Farò pertanto riferimento alle disposizioni del regolamento n. 1267/1999 solo qualora sia necessario per esigenze di precisione.

33 — V. supra paragrafo 41 e nota a piè di pagina 29.

34 — V. i pareri a cui si fa riferimento supra al paragrafo 43.

35 — In quanto beneficiaria di fondi provenienti dal bilancio dell’Unione, la società può essere considerata un operatore economico ai sensi del regolamento n. 2988/95. V., ad esempio, sentenza del 21 dicembre 2011, *Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre* (C – 465/10, EU:C:2011:867, punto 45).

57. È pacifico che il termine di prescrizione per i progetti dell'ex-ISPA o del Fondo di coesione non è disciplinato da specifiche regole di settore. Ritengo pertanto che la mancata certificazione, da parte della società, delle spese relative ai contratti di appalto pubblico, conformemente ai regolamenti di applicazione, costituisca un'irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95. Si applicano quindi le norme che disciplinano la maniera in cui opera il termine di prescrizione stabilito all'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento.

Sulla prima e sulla seconda questione

58. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede indicazioni in merito all'interpretazione dell'espressione «programma pluriennale» ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. Con la seconda questione chiede di stabilire se il progetto costituisca un siffatto programma ai sensi di detta disposizione. Dato che tali questioni sono strettamente connesse, le esaminerò congiuntamente.

59. Ritengo che, mancando una definizione di «programma pluriennale» all'interno del regolamento n. 2988/95, sia necessario iniziare prendendo in esame detta espressione alla luce del contesto in cui è utilizzata e degli scopi del regolamento³⁶.

60. L'espressione «programma pluriennale» non è colloquiale. Mi colpisce, piuttosto, in quanto linguaggio tecnico che potrebbe essere utilizzato per la programmazione finanziaria in un ambito come quello del bilancio dell'Unione.

61. In tale contesto, la nozione di programma pluriennale dovrebbe essere tenuta distinta dal quadro finanziario pluriennale (menzionato all'articolo 312 TFUE)³⁷. L'espressione di portata generale «programma pluriennale» si riferisce all'ampia gamma di politiche dell'Unione che sono attuate attraverso fondi che forniscono assistenza finanziaria ai beneficiari attraverso l'intermediazione degli Stati membri. I progetti del Fondo di coesione ed ex-ISPA sono esempi di tali «programmi». Ci si domanda pertanto in che modo qualificare l'aggettivo «pluriennale».

62. La Commissione sostiene che il termine «pluriennale» faccia riferimento a un periodo superiore a un anno.

63. Sebbene ciò debba essere vero, mi sembra che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, il periodo in questione debba essere di almeno due anni. Innanzitutto, un periodo costituito da un anno e da una parte dell'anno seguente si adatta meno facilmente alla nozione di durata «pluriennale». In secondo luogo, tale considerazione si riflette nel regime legislativo che riguarda lo stanziamento degli impegni di bilancio³⁸. A norma del regolamento n. 1164/94, gli impegni di bilancio destinati, tra l'altro, ai progetti di durata pari o superiore a due anni erano di norma realizzati per quote annue. La prima quota annua era impegnata quando la Commissione adottava la decisione di concessione del contributo. Gli impegni relativi alle quote annue successive

36 — V. sentenza del 16 luglio 2015, *Maistrellis* (C – 222/14, EU:C:2015:473, punto 30 e giurisprudenza citata).

37 — L'articolo 312, paragrafo 1, TFUE stabilisce che il quadro finanziario pluriennale: i) mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie; ii) è stabilito per un periodo di almeno cinque anni, e iii) deve essere rispettato dal bilancio annuale dell'Unione. La nozione di quadro finanziario pluriennale è stata inserita nei trattati il 1° dicembre 2009 ad opera del Trattato di Lisbona. Il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1) ha introdotto disposizioni complementari per allineare il regolamento finanziario alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona [v. proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio annuale dell'Unione COM(2010) 815 definitivo]. La mia convinzione è che il quadro finanziario pluriennale sia uno strumento per la programmazione finanziaria e di disciplina di bilancio che mira ad assicurare la prevedibilità delle spese dell'Unione e il mantenimento delle stesse all'interno dei limiti convenuti.

38 — Le promesse legalmente vincolanti di spesa, da sostenere non necessariamente nello stesso ma anche nel corso di più esercizi. V. articolo 11 del regolamento n. 1164/94 menzionato supra al paragrafo 15.

erano fondati sulla convenzione di finanziamento per il progetto interessato³⁹. Tale modello degli impegni di bilancio è descritto nella proposta della Commissione volta a istituire uno strumento per le politiche strutturali di preadesione come «un sistema più semplice ed efficace» che funziona in base a «progetti pluriennali»⁴⁰.

64. Il termine «programma» ha una portata sufficientemente ampia da includere sia la sfera della politica dell'Unione (strategia ISPA e Fondo di coesione) sia le misure, come i progetti di costruzione, predisposti dagli Stati membri per attuare dette politiche.

65. Si pone la questione se questi due tipi di programmi siano entrambi contemplati dal secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

66. A mio avviso non lo sono.

67. L'articolo 1, paragrafo 2, di detto regolamento definisce l'irregolarità come una violazione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione. Si tratta di un riferimento alle misure introdotte per dare attuazione alle politiche dell'Unione all'interno degli Stati membri attraverso la concessione di assistenza ai beneficiari. La società nel procedimento principale costituisce un esempio del tipo di beneficiario contemplato.

68. Il primo, il secondo e il terzo considerando del regolamento n. 2988/95 rafforzano la tesi secondo cui la nozione di «programma pluriennale» menzionata al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1 fa riferimento ai progetti creati per attuare le politiche dell'Unione⁴¹. È in relazione a tali progetti che i fondi dell'Unione amministrati dalle autorità competenti sono erogati ai beneficiari.

69. Il regolamento n. 2988/95 interviene a tale livello. A mio avviso, esso non si indirizza al livello al quale il quadro finanziario pluriennale fissa le spese per tutti i programmi nell'ambito delle politiche dell'Unione, compreso il Fondo di coesione.

70. Il giudice del rinvio chiede in particolare se i termini «misure» e «progetto» rientrino nel significato di *programma* pluriennale di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

71. Ritengo che entrambi i termini rientrino nella nozione di «programma pluriennale».

72. In relazione al Fondo di coesione, l'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1164/94 conferma che l'assistenza può essere concessa per progetti, fasi di progetto o gruppi di progetti. L'articolo 3 individua le iniziative che sono ammesse al sostegno. Dal paragrafo 2 del medesimo articolo 3 consegue che detto sostegno è disponibile non soltanto per i progetti, ma anche per le misure accessorie, quali gli studi preparatori riguardanti i progetti ammissibili e le misure tecniche di sostegno, comprese le campagne di pubblicità e di informazione⁴².

73. Il termine «misura», all'interno del regime normativo del regolamento n. 1164/94, ha pertanto un significato più ampio di «progetto». Esso comprende i progetti, le fasi di progetto, i gruppi di progetti, oltre alle misure accessorie elencate all'articolo 3, paragrafo 2 di detto regolamento⁴³.

39 — V. articolo C, paragrafo 2, lettera a) dell'allegato II del regolamento n. 1164/94.

40 — Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione del 18 marzo 1998 COM(1998) 138 definitivo, pag. 7.

41 — V. supra paragrafo 6.

42 — V. regolamento n. 1164/94, articolo 3, paragrafo 2, primo e secondo trattino. V. infra la definizione di «progetto» di cui all'articolo A, paragrafo 2 dell'allegato II di tale regolamento.

43 — V., ad esempio, articolo C, paragrafo 1 dell'allegato II del regolamento n. 1164/94 sugli impegni di bilancio.

74. Secondo il giudice del rinvio, i termini «misura», «progetto» e «programma» sono stati utilizzati in maniera intercambiabile nella decisione ISPA iniziale, nella decisione di modifica del 27 dicembre 2004 e nella convenzione di finanziamento. La coerenza terminologica all'interno di tali documenti avrebbe agevolato la comprensione. Ciò detto, dalla normativa consegue che sia «misura» sia «progetto» rientrano nella nozione di «programma» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

75. Per quanto concerne la questione se il progetto di costruzione oggetto del procedimento principale rientri nella nozione di «programma pluriennale» ai sensi di detta disposizione, mi sembra che esso vi rientri per le seguenti ragioni.

76. Anzitutto, si tratta di un progetto in materia ambientale ai sensi degli articoli 2, paragrafo 1, e 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1164/94 [v. anche l'articolo A, paragrafo 2, lettera a), dell'allegato II]. La natura del progetto in questione – introdurre un sistema per la gestione dei rifiuti per la regione di Alytus – è in linea con i requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1267/1999, in quanto consentiva alla Lituania di rispettare l'acquis dell'Unione in materia ambientale, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, e gli obiettivi del suo partenariato di adesione⁴⁴.

77. In secondo luogo, il progetto è stato istituito conformemente agli articoli 7, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1267/1999. Nella decisione ISPA iniziale del 13 dicembre 2001, la data di conclusione del progetto di costruzione era stimata al 31 dicembre 2004. Pertanto, esso doveva essere portato a compimento nel termine di tre anni (più due ulteriori anni in cui dovevano essere completati i pagamenti). Tuttavia, il 27 dicembre 2004 la Commissione ha adottato una decisione che ha modificato la convenzione di finanziamento, indicando come data stimata di conclusione del progetto di costruzione il 31 dicembre 2008. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1267/1999, gli impegni avrebbero dovuto essere realizzati nel periodo compreso tra detta decisione e la scadenza, in rate annuali. Vi erano pertanto impegni relativi al periodo che si estendeva dalla decisione iniziale dell'ISPA del 13 dicembre 2001 al 31 dicembre 2008. Si tratta chiaramente di un periodo pluriennale.

78. Infine, per essere ammesso al sostegno dell'Unione a norma del regolamento n. 1267/1999, il progetto di costruzione doveva essere di dimensioni tali da ottenere un effetto significativo nel campo della tutela dell'ambiente⁴⁵. Tale requisito, unitamente al termine stabilito nelle decisioni della Commissione che approvano l'assistenza e alla convenzione di finanziamento (come modificata), conferma che il progetto di costruzione rientra nella nozione di programma pluriennale.

79. Ritengo che, laddove sia stata fornita assistenza finanziaria comunitaria a norma del regolamento n. 1267/1999 per un progetto che: i) costituisce una misura sovvenzionabile ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, di detto regolamento; ii) è stato istituito conformemente a una decisione della Commissione e a una convenzione di finanziamento concordati tra la Commissione e le autorità competenti dello Stato membro interessato, e iii) è stato realizzato per un periodo di almeno due anni, tale progetto rientra nella nozione di programma pluriennale ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. Di conseguenza, fatto salvo il controllo del giudice del rinvio circa il fatto che un progetto come lo sviluppo di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus, Lituania, soddisfi tali condizioni, un progetto di questo tipo può costituire un programma pluriennale a norma del regolamento n. 2988/95.

44 — V. punto 4 dell'allegato della decisione 2002/89, che indica, sotto il titolo «Ambiente», che completare il recepimento dell'acquis dell'Unione in relazione all'ambiente, in particolare l'attuazione con riferimento alla gestione dei rifiuti, era tra le priorità e gli obiettivi intermedi individuati nel partenariato per l'adesione della Lituania.

45 — V. articolo 2, paragrafo 2 del regolamento n. 1267/1999.

Sulla terza questione

Osservazioni generali

80. Qualora lo sviluppo di un sistema per la gestione dei rifiuti per la regione di Alytus rientri nella nozione di programma pluriennale ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, il giudice del rinvio chiede, con la terza questione, quale momento debba essere considerato il *dies a quo* del termine di prescrizione ai sensi di detta disposizione.

81. Nell'ambito della ripartizione delle competenze tra giudici dell'Unione e giudici nazionali ai sensi dell'articolo 267 TFUE, spetta, in linea di massima, al giudice nazionale verificare che sussistano, nella causa dinanzi ad esso pendente, le condizioni di fatto tali da comportare l'applicazione di una norma dell'Unione, potendo la Corte, allorché si pronuncia su un rinvio pregiudiziale, ove necessario, fornire precisazioni tese a guidare il giudice nazionale nella sua interpretazione⁴⁶. Pertanto, spetta alla Corte fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte⁴⁷. Spetta al giudice nazionale accertare i fatti che hanno dato origine alla controversia dinanzi ad esso e trarne le conseguenze per la decisione che esso è chiamato a pronunciare.

82. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il giudice del rinvio intende stabilire in che modo il termine di prescrizione previsto all'articolo 3, paragrafo 1, si applichi alla questione oggetto del procedimento principale. Dalla conclusione che ho tratto al paragrafo 79 supra discende che a mio parere il progetto di costruzione è effettivamente un programma pluriennale ai sensi di detta disposizione. Il secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 dispone: «(...) Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma». È necessario pertanto interpretare l'espressione «chiusura definitiva» al fine di stabilire in che modo si applichi detto termine di prescrizione nel caso di specie. Inoltre, la formulazione di tale disposizione individua la scadenza del termine di prescrizione come evento chiave nel caso di programmi pluriennali, piuttosto che l'inizio di tale termine.

83. La risposta alla questione del giudice del rinvio circa il momento da considerare come *dies a quo* del termine di prescrizione non può pertanto valere a stabilire se il direttore dell'AGPA abbia adottato le decisioni impugnate prima della scadenza del termine di prescrizione in caso di un programma pluriennale ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. È necessario adottare un approccio più ampio alla terza questione, stabilendo in che modo il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento n. 2988/95 si applichi all'irregolarità oggetto del procedimento principale. Inoltre, al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta più completa, analizzerò altresì come debbano essere classificate la o le irregolarità oggetto del procedimento principale e come il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, possa applicarsi nelle specifiche circostanze della causa (v. infra, paragrafi da 86 a 95).

84. Inoltre, dall'ordinanza di rinvio emerge che il contesto fattuale della controversia dinanzi al giudice del rinvio permane incerto. Le date e la sequenza degli eventi che hanno portato alla chiusura del progetto in questione sono state accertate. Tuttavia, dalla suddetta ordinanza di rinvio non è chiaro se le autorità lituane avessero concluso accordi con la Commissione riguardo alla chiusura del progetto per effetto dei quali la presentazione tardiva dei documenti obbligatori sarebbe stata accettabile né (in tal caso) se un siffatto accordo fosse conforme alle norme del regolamento n. 1164/94 e agli orientamenti sulla chiusura⁴⁸.

46 — V. sentenza dell'11 novembre 2010, Danosa (C – 232/09, EU:C:2010:674, punti 33 e 34 e giurisprudenza citata).

47 — V., tra l'altro, sentenza del 17 gennaio 2013, Hewlett-Packard Europe (C-361/11, EU:C:2013:18, punto 35).

48 — V. paragrafo 47 supra.

85. Analizzerò l'applicazione del termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 alla luce di tali fattori.

Articolo 3, paragrafo 1 del regolamento n. 2988/95

86. Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il regolamento n. 2988/95 introduce una «normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto [dell'Unione]», al fine di «combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari [dell'Unione]»⁴⁹.

87. Il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 mira a garantire la certezza del diritto per gli operatori economici⁵⁰. Detto principio esige in particolare che i diritti e gli obblighi dell'operatore economico nei confronti dell'autorità nazionale non possano essere rimessi in discussione all'infinito; deve essere previsto un termine di prescrizione in relazione alle irregolarità in questione; detto termine deve essere stabilito in anticipo; le regole devono essere sufficientemente prevedibili dall'operatore economico interessato⁵¹.

88. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 prevede un termine di prescrizione quadriennale per le azioni giudiziarie, a decorrere dal compimento dell'irregolarità per quelle che potrei definire «irregolarità distinte». Per le irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione decorre, per quattro anni, dal giorno in cui cessa l'irregolarità⁵². Un'irregolarità è «permanente» qualora l'omissione all'origine della violazione della disposizione del diritto dell'Unione considerata si perpetui⁵³. Un'irregolarità è «ripetuta» ai sensi di tale disposizione quando è commessa da un operatore che ricava vantaggi economici da un insieme di operazioni simili che violano la stessa disposizione del diritto dell'Unione⁵⁴. Per poter essere considerate irregolarità ripetute, le irregolarità distinte devono essere sufficientemente collegate cronologicamente. Un tale nesso cronologico sussiste qualora la durata che separa ciascuna irregolarità dalla precedente resti inferiore al termine generale di prescrizione quadriennale⁵⁵. Secondo la disciplina dell'articolo 3, paragrafo 1, il termine generale di prescrizione è di quattro anni. Ciò posto, mi sembra che (anche qualora l'irregolarità – o le irregolarità – oggetto del procedimento principale non rientrino nella nozione di programma pluriennale), in mancanza dei necessari elementi di fatto, la Corte non sia in grado di fornire indicazioni ulteriori sulla questione se, nel caso di specie, siano state commesse irregolarità permanenti o ripetute.

89. Per i programmi pluriennali è previsto un termine di prescrizione specifico. In questo caso, il termine di prescrizione vale fino alla «chiusura definitiva» del programma. Perciò, l'espressione «termine di prescrizione» di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 può essere intesa nel senso che il termine di prescrizione per i programmi pluriennali è generalmente di quattro anni, ma qualora un siffatto programma si protragga per una durata superiore a quattro anni, esso vale in ogni caso fino alla chiusura del programma in questione. Poiché il regolamento n. 2988/95 detta regole generali che si applicano (ai programmi pluriennali) in una pluralità di settori, non desta sorpresa che il legislatore non abbia specificato un numero preciso di anni.

49 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 20 e giurisprudenza citata). V. anche il terzo considerando del regolamento n. 2988/95.

50 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 24).

51 — V. sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C – 201/10 e C – 202/10, EU:C:2011:282, punto 32 e giurisprudenza citata).

52 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 21).

53 — V. sentenza del 2 dicembre 2004, José Peix/Commissione (C – 226/03 P, EU:C:2004:768, punto 17).

54 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 49 e giurisprudenza citata).

55 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 52).

90. Tale interpretazione mi sembra in linea con il particolare scopo della norma di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 sui programmi pluriennali. Per tali programmi, l'applicazione del termine di prescrizione non è determinata dal momento in cui l'irregolarità è commessa oppure dal momento in cui cessa. Il termine di prescrizione non è neppure limitato a un periodo di quattro anni. A differenza della situazione relativa alle irregolarità distinte e alle irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione per i programmi pluriennali dipende dalla chiusura definitiva del programma in oggetto. Di conseguenza, può essere più lungo del termine generale di quattro anni.

91. Con riferimento alla nozione di «atto che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità» ai sensi del terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, la Corte ha statuito che un termine di prescrizione non svolgerebbe la funzione di assicurare la certezza del diritto e siffatta funzione non sarebbe pienamente assolta se detto termine potesse essere interrotto per effetto di *qualsiasi* atto di controllo di ordine generale dell'amministrazione nazionale senza alcun rapporto con sospetti di irregolarità relativi ad operazioni delimitate in termini sufficientemente precisi⁵⁶. Pertanto, l'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 deve essere interpretato nel senso che, per poter costituire atto interruttivo ai sensi di tale disposizione, un atto deve delineare con sufficiente precisione le operazioni sulle quali si concentrano i sospetti di irregolarità⁵⁷.

92. A mio avviso, la relazione di revisione contabile statale del 17 dicembre 2009 è di natura troppo generica per costituire un atto di questo tipo.

93. Il quarto comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 fissa un limite assoluto per le azioni giudiziarie relative alle irregolarità. La prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione di quattro anni stabilito al primo comma della medesima disposizione 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, di detto regolamento⁵⁸. Il suddetto articolo 3, paragrafo 1, quarto comma del regolamento n. 2988/95 contribuisce perciò a rafforzare la certezza del diritto per gli operatori economici impedendo che la prescrizione delle azioni giudiziarie possa essere procrastinata all'infinito mediante ripetuti atti di interruzione⁵⁹.

94. Poiché il giudice del rinvio non ha indicato che i fatti della causa dinanzi ad esso pendente danno origine a irregolarità permanenti o ripetute o che detta causa coinvolge atti di interruzione ripetuti, il quarto comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 non è pertinente nel caso di specie.

95. La Corte, inoltre, ha esaminato in passato la questione se i termini di prescrizione siano proporzionati, in particolare quando ha valutato i termini per promuovere azioni giudiziarie secondo le norme nazionali nel contesto dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95. Essa ha statuito che qualsiasi termine di prescrizione «(...) non deve, in particolare, andare manifestamente oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione (...)»⁶⁰.

56 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punti da 41 a 43). Il corsivo è mio.

57 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 47).

58 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 63).

59 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 64).

60 — V. sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C – 201/10 e C – 202/10, EU:C:2011:282, punto 38 e giurisprudenza citata).

Programmi pluriennali

96. Ritengo che il progetto di costruzione di cui trattasi sia un programma pluriennale. Il termine di prescrizione deve pertanto essere stabilito conformemente al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

97. Si pone la questione di cosa si intenda con l'espressione «il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma».

98. Il governo lituano ha sostenuto nelle proprie osservazioni scritte che tutti i 53 progetti nei settori dell'ambiente e dei trasporti inizialmente sostenuti dall'ISPA (e successivamente rientrati nel Fondo di coesione) sono programmi pluriennali. Il progetto in questione rientra in tale gruppo di misure. Pertanto, esso ha asserito che il termine di prescrizione di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 vale fino alla chiusura di tutti i 53 progetti. Poiché alcuni di questi progetti non sono stati ancora ultimati, il termine di prescrizione continua a valere. Farò riferimento a questa ipotesi come all'«opzione 1».

99. La Lituania ha mutato posizione durante la fase orale del procedimento. Ha ammesso che non sarebbe necessario dimostrare che tutti i 53 progetti erano conclusi per considerare definitivamente scaduto il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma.

100. Ritengo che la Lituania abbia correttamente modificato la propria posizione, poiché l'opzione 1 non è coerente con un utilizzo del termine «programma» all'interno di tale disposizione per indicare il progetto o la misura in questione, piuttosto che la più ampia politica dell'Unione di sovvenzioni in fase di preadesione per progetti relativi ad infrastrutture maggiori. Inoltre, tale opzione non è funzionale ad assicurare la certezza del diritto per gli operatori economici, principio alla base dell'applicazione del termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1. Gli operatori economici coinvolti in tali progetti devono essere in grado di sapere quali delle loro operazioni sono definitive e quali potrebbero formare oggetto di ricorso. Un termine di prescrizione che scade nel momento in cui sono completati progetti di infrastrutture a cui l'operatore economico non prende parte e su cui non è in grado di influire in alcun modo non può, a mio avviso, essere compatibile con la certezza del diritto.

101. La Commissione sostiene che la data alla quale i suoi servizi chiudono un progetto corrisponde alla chiusura definitiva di un programma pluriennale. Nel caso di specie, detta chiusura è stata effettuata con lettera del 26 giugno 2015. Vi farò riferimento come all'«opzione 2».

102. Non condivido la tesi della Commissione.

103. Mi sembra che l'opzione 2 attribuirebbe alla Commissione un margine di discrezionalità ampio nel determinare la chiusura definitiva di un progetto ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. Una siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il grado di certezza del diritto richiesto per salvaguardare gli interessi degli operatori economici. Essa potrebbe esporli a un lungo periodo di incertezza e rischiare di metterli nella condizione di non essere in grado di provare la regolarità delle operazioni di cui trattasi⁶¹. Inoltre si potrebbe forse pensare che essa incoraggi (o, in ogni caso, non scoraggi) pratiche dilatorie all'interno dell'amministrazione della Commissione. Ciò sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità, poiché il termine di prescrizione non sarebbe determinato dalla necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea, ma piuttosto dal ritmo dell'attività amministrativa. Ciò sarebbe inoltre contrario all'articolo 41 della Carta, che garantisce ad ogni persona il diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate entro un termine ragionevole, oltre che agli obiettivi delle norme sulla chiusura di cui al regolamento n. 1164/94 e agli orientamenti sulla chiusura.

61 — V. sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C – 52/14, EU:C:2015:381, punto 68).

104. Respingo pertanto l'opzione 2.

105. È difficile individuare il momento preciso in cui termina un progetto di costruzione, poiché si giunge al completamento attraverso una serie di passaggi e processi diversi⁶². Nonostante ciò, la Corte deve fornire un'interpretazione compatibile con la formulazione e gli obiettivi del regolamento n. 2988/95 e che al tempo stesso sia conforme al regolamento n. 1164/94 (poiché il progetto di costruzione è disciplinato dalle specifiche norme di quest'ultimo).

106. Perciò, è necessario interpretare le norme che disciplinano in particolare il pagamento del saldo dell'assistenza finanziaria di cui all'allegato II del regolamento 1164/94 (e gli orientamenti sulla chiusura), nonché l'espressione «chiusura definitiva del programma» di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 in maniera coerente e conforme.

107. La decisione della Commissione di approvazione dell'assistenza finanziaria precisava l'ammontare del contributo, il piano di finanziamento e tutte le condizioni, unitamente alla data stimata di fine del progetto, che era altresì il termine ultimo per l'ammissibilità a norma del regolamento n. 1164/94⁶³. Gli elementi essenziali di tale decisione dovevano essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale⁶⁴. Le disposizioni sul Fondo di coesione prevedevano i controlli (articolo 12, paragrafo 1) e richiedevano la trasmissione dei documenti obbligatori alla Commissione. Il regime generale delineato dall'articolo D, paragrafo 2, lettera d), dell'allegato II del regolamento n. 1164/94 indica che la relazione finale doveva essere trasmessa alla Commissione nei sei mesi successivi al termine per il completamento dei lavori e dei pagamenti [terzo trattino dell'articolo D, paragrafo 2, lettera d)] o al più tardi nei 18 mesi successivi alla scadenza indicata nella decisione di concessione del contributo per il completamento dei lavori e dei pagamenti (articolo D, paragrafo 3). Due mesi dopo la ricezione di una domanda di pagamento ammissibile, la Commissione era tenuta a pagare il saldo all'autorità nazionale competente (articolo D, paragrafo 5). Le autorità nazionali dovevano poi tenere a disposizione della Commissione tutti i documenti giustificativi per tre anni (articolo G, paragrafo 3).

108. Tali norme non consentono di individuare un calendario preciso per la chiusura dei progetti. La posizione varierà in base alle circostanze del caso. Cionondimeno, mi sembra che il legame tra il processo di chiusura ai sensi del regolamento n. 1164/94 e la chiusura definitiva di un progetto ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 consenta di individuare un'opzione ulteriore, a cui farò riferimento come all'«opzione 3».

109. Per stabilire se un progetto del Fondo di coesione (o un ex-ISPA) si considererà definitivamente chiuso, è necessario in primo luogo accertare se le autorità nazionali competenti abbiano presentato alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile in relazione al progetto in questione. In secondo luogo, deve tenersi conto della decisione della Commissione che approvava l'assistenza e della data di conclusione stabilita nella convenzione di finanziamento. In terzo luogo, è necessario stabilire se alla Commissione sia stata trasmessa la relazione finale conformemente al secondo trattino dell'articolo D, paragrafo 2, lettera d), o all'articolo D, paragrafo 3, dell'allegato II del regolamento n. 1164/94. In quarto luogo, la Commissione ha di regola due mesi dalla ricezione di una domanda ammissibile per pagare il saldo. In quinto luogo, se non diversamente specificato, i documenti relativi al progetto devono essere conservati per tre anni per consentire alla Commissione di svolgere controlli finanziari⁶⁵. Al termine di tale periodo, deve considerarsi intervenuta la chiusura definitiva del progetto.

62 — V. la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 12 del 2008 - Lo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) 2000–2006, punto 27.

63 — V. articolo 10, paragrafo 6 del regolamento n. 1164/94 e articolo 8 del regolamento n. 16/2003.

64 — Articolo 10, paragrafo 7 del regolamento 1164/94.

65 — V. *infra*, paragrafo 113.

110. Ritengo che l'opzione 3 segni la fine o, nel linguaggio del regolamento n. 2988/95, la «chiusura» di un progetto. Una tale impostazione è coerente con gli obblighi generali della Commissione in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE di dare esecuzione al bilancio e gestire i programmi e in particolare con l'obbligo incombentegli ai sensi del regolamento n. 1164/94 di svolgere attività di controllo e di eseguire rettifiche finanziarie (articoli G e H dell'allegato II di tale regolamento)⁶⁶.

111. Mentre è senza dubbio vero che è più facile per gli operatori economici essere consapevoli di un termine di prescrizione espresso in relazione a un arco temporale definito (come quattro anni), attivato da un evento specifico, tale modello non si adatta automaticamente a una nozione come quella di programma pluriennale, che è per sua stessa natura fluida. La data di conclusione di un tale programma può essere stimata solo all'inizio. Ritengo che l'opzione 3 assicuri infatti sufficiente certezza del diritto. Essa garantisce agli operatori economici che i loro diritti non possano essere messi in discussione all'infinito. Il termine di prescrizione è stabilito in riferimento al regolamento n. 1164/94 e i relativi parametri sono pertanto fissati in anticipo e sono sufficientemente prevedibili dall'operatore economico interessato. I programmi pluriennali sono iniziative su larga scala. Essi verosimilmente coinvolgono operatori economici altrettanto grandi e strutturati, da cui ci si attende una certa conoscenza delle norme e delle procedure pertinenti, o la possibilità di acquisirla. L'opzione 3 può persino presentare il vantaggio di incoraggiare gli operatori economici a fornire in tempi rapidi alle autorità competenti degli Stati membri il materiale necessario per compilare i documenti relativi alla chiusura secondo le disposizioni normative.

112. A mio avviso, l'opzione 3 è proporzionata in quanto rispetta le disposizioni contenute nel regolamento n. 1164/94, che assicurano che gli Stati membri e la Commissione ottemperino ai rispettivi obblighi ai sensi di detto regolamento. Un termine di prescrizione che tenga conto della data di conclusione del progetto in questione, della presentazione della relazione finale e di una domanda di pagamento ammissibile, congiuntamente a un termine di due mesi affinché la Commissione effettui il pagamento, più un periodo di tre anni in cui possono essere effettuate le rettifiche finanziarie risulta conforme alle norme introdotte dal legislatore per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea e non va oltre quanto necessario a tale scopo.

113. Cosa accade se non viene rivolta una domanda ammissibile dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio, se la relazione finale è inviata alla Commissione dopo il termine di 18 mesi stabilito all'articolo D, paragrafo 3 dell'allegato II del regolamento n. 1164/94 – come può essere accaduto nel caso di specie – oppure non viene inviata del tutto?)⁶⁷. Ritengo che in presenza di tali circostanze sia poi necessario tenere conto della data di conclusione del progetto contenuta nella convenzione di finanziamento e nella decisione della Commissione che approva il progetto. Il periodo di 18 mesi successivi alla scadenza per il completamento dei lavori e dei pagamenti, che l'organo nazionale competente è tenuto a rispettare ai sensi dell'articolo D, paragrafo 3, dell'allegato II del regolamento n. 1164/94, dovrebbe sostituire l'effettiva presentazione della relazione finale. In tal caso, ai sensi di detta disposizione, il pagamento del saldo dovrebbe essere in ogni caso annullato e la Commissione dovrebbe stabilire se sia opportuno effettuare una rettifica finanziaria. Sembra esservi una lacuna nel dettato normativo in quanto gli Stati membri sono soggetti a un obbligo di conservazione dei documenti per i tre anni successivi al saldo, ma non è precisato alcun limite temporale laddove tale pagamento non sia effettuato. Sarebbe tuttavia in contrasto con il principio di certezza del diritto se la Commissione disponesse di un periodo di tempo indefinito per verificare la situazione. Sarebbe ugualmente singolare se il periodo appropriato fosse inferiore ai tre anni previsti dall'articolo G, paragrafo 3, dell'allegato II del regolamento n. 1164/94. Ritengo pertanto che il suddetto periodo di tre anni dovrebbe applicarsi anche laddove non sia stata presentata una domanda ammissibile alla Commissione da parte dello Stato membro interessato.

66 — V., ad esempio, gli articoli 12, paragrafo 1, lettere e) e f) del regolamento n. 1164/94. Essa consente inoltre agli Stati membri di svolgere il proprio ruolo ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1 del regolamento n. 2988/95.

67 — V. allegato 3 degli orientamenti sulla chiusura.

114. Il completamento dei lavori di costruzione sembrerebbe segnare la naturale conclusione di un progetto di costruzione. Questa possibile opzione 4 sarebbe preferibile all'opzione 3?

115. Ritengo che la risposta a tale domanda sia negativa.

116. In primo luogo, le norme sul Fondo di coesione dettano disposizioni dettagliate sulla chiusura dei progetti⁶⁸, ma non vi sono norme simili che stabiliscano quando un progetto di costruzione è completo. La mancanza di disposizioni siffatte suggerisce che vi sarebbe un'assenza di trasparenza e altresì di certezza del diritto se il completamento del progetto di costruzione dovesse essere considerato alla stregua della chiusura definitiva.

117. In secondo luogo, risulta più coerente con gli scopi generali del regolamento n. 2988/95 che sia la chiusura del progetto, piuttosto che il momento in cui i lavori di costruzione sono completati, a costituire la «chiusura». Sebbene uno degli scopi del regolamento n. 2988/95 sia quello di assicurare la certezza del diritto agli operatori economici, il suo obiettivo primario è quello di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione perseguendo le irregolarità in tutti i settori delle politiche dell'Unione⁶⁹. Pertanto, per quanto riguarda l'applicazione del termine di prescrizione, la questione rilevante è stabilire quando i fondi dell'Unione escono dal bilancio.

118. Ritengo dunque che il completamento dei lavori di costruzione non costituisca una quarta opzione praticabile.

119. Le norme contenute nel regolamento n. 1164/94 stabiliscono un determinato grado di certezza del diritto. Tuttavia, il modo in cui esse operano varierà a seconda delle circostanze del caso.

120. Nel caso di specie, il giudice del rinvio ha fornito alcuni dettagli relativi alla decisione ISPA iniziale⁷⁰. Tuttavia, le informazioni di cui dispone la Corte su quanto accaduto a seguito della revisione della convenzione di finanziamento ad opera della decisione della Commissione del 27 dicembre 2004 sono quasi inesistenti, ad eccezione della nuova data di conclusione del progetto di costruzione, divenuta il 31 dicembre 2008. Ai sensi dell'articolo D, paragrafo 3, dell'allegato II del regolamento n. 1164/94, la relazione finale avrebbe dovuto essere presentata alla Commissione non oltre il 30 giugno 2010 (entro il termine di 18 mesi previsto dal citato articolo D, paragrafo 3 dell'allegato II del regolamento n. 1164/94). Spetta al giudice del rinvio verificare quando dovessero essere effettuati i pagamenti dell'AGPA. Nell'ordinanza di rinvio non vi è nessuna indicazione sul punto. Alla Corte non risulta neppure se sia stata presentata una domanda di pagamento ammissibile: in caso contrario, il termine di due mesi che prorogherebbe la scadenza al 31 agosto 2010 non troverebbe applicazione. In tal caso si dovrebbe aggiungere al calcolo il periodo di tre anni di cui all'articolo G, paragrafo 3, dell'allegato II di tale regolamento, per consentire alla Commissione di adempiere al proprio obbligo di effettuare i controlli e stabilire se debbano essere apportate rettifiche finanziarie.

121. Ne consegue che, in caso di presentazione di una domanda di pagamento ammissibile, il termine di prescrizione scadrebbe non prima del 31 agosto 2013. Scadrebbe invece il 30 giugno 2013 se tale domanda non fosse stata presentata. In ogni caso, anche ove la data entro la quale l'AGPA avrebbe dovuto effettuare i pagamenti non fosse differita oltre il 31 dicembre 2008, le decisioni impugnate del 29 marzo 2013 rientrerebbero nel termine di prescrizione.

68 — V. supra paragrafo 37 supra.

69 — V. supra paragrafo 6.

70 — V. paragrafi da 42 a 44.

122. Non è chiaro se le autorità lituane abbiano concluso qualche forma di accordo con la Commissione che consentisse la presentazione dei documenti obbligatori ben più tardi rispetto alla scadenza del 31 dicembre 2008 stabilita nella convenzione di finanziamento modificata⁷¹. Del pari non è chiaro se, in quel caso, un siffatto accordo sarebbe stato conforme al regolamento n. 1164/94. La Commissione non ha annullato il pagamento del saldo a causa della mancata presentazione della relazione finale conformemente all'articolo D, paragrafo 3, dell'allegato II di detto regolamento. E neppure ha attivato il meccanismo di rettifica finanziaria. Spetta al giudice del rinvio accertare e verificare gli accordi tra la Commissione e le autorità lituane in relazione alla chiusura del progetto in questione.

123. Ritengo quindi che, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio delle circostanze di fatto, il 30 giugno 2013 debba essere considerata la data più prossima alla quale si possa considerare avvenuta la chiusura definitiva del progetto e che pertanto le decisioni impugnate siano state adottate entro il termine di prescrizione previsto al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

124. Per determinare l'applicazione del termine di prescrizione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 in caso di programmi pluriennali che riguardano un progetto ex-ISPA disciplinato dalle norme dell'allegato II del regolamento n. 1164/94, è necessario pertanto accertare: i) se sia stata presentata una domanda di pagamento ammissibile, ai sensi dell'articolo D, paragrafo 5, dalle autorità nazionali competenti dello Stato membro interessato alla Commissione; ii) la scadenza per il completamento dei lavori e dei pagamenti indicata nella decisione di concessione del contributo e nella relativa convenzione di finanziamento; iii) se sia stata presentata alla Commissione la relazione finale richiesta dall'articolo D, paragrafo 2, lettera d); iv) se il termine di due mesi stabilito all'articolo D, paragrafo 5, sia scaduto, e v) se sia trascorso un periodo di tre anni (se non altrimenti deciso a norma dell'articolo G, paragrafo 3) successivamente al pagamento da parte della Commissione del saldo relativo al progetto. Di conseguenza, in relazione a un progetto come lo sviluppo di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus, Lituania, spetta al giudice del rinvio accertare tali elementi e, alla luce delle proprie conclusioni, stabilire se per il programma pluriennale relativo a detto progetto sia intervenuta la chiusura definitiva il 30 giugno 2013 o in data posteriore.

Conclusioni

125. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che la Corte dovrebbe rispondere alle questioni sollevate dal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Corte suprema amministrativa, Lituania) come segue:

- 1) Qualora sia stata fornita assistenza finanziaria ai sensi del regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione in relazione a un progetto che:
 - costituisce misura sovvenzionabile ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 di detto regolamento;
 - è stato istituito conformemente a una decisione della Commissione e a una convenzione di finanziamento concordate tra la Commissione e le autorità competenti dello Stato membro interessato, e
 - è stato realizzato per un periodo di almeno due anni,

71 — Il giudice del rinvio dichiara nell'ordinanza di rinvio che il 14 luglio 2014 il Ministero delle Finanze ha presentato alla Commissione una relazione di revisione contabile statale aggiornata insieme a una dichiarazione di liquidazione aggiornata.

tale progetto rientra nella nozione di programma pluriennale ai sensi del secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Di conseguenza, fatto salvo il controllo da parte del giudice del rinvio circa il fatto che un progetto come lo sviluppo del sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus, Lituania, soddisfi tali condizioni, un progetto di questo tipo può costituire un programma pluriennale ai sensi del regolamento n. 2988/95.

2) Al fine di stabilire le modalità di applicazione del termine di prescrizione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 nel caso di un programma pluriennale riguardante un progetto ex-ISPA disciplinato dalle disposizioni dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, il giudice del rinvio deve accertare:

- se sia stata presentata una domanda di pagamento ammissibile, ai sensi dell'articolo D, paragrafo 5, da parte delle autorità competenti dello Stato membro interessato alla Commissione;
- la data ultima per il completamento dei lavori e dei pagamenti, come indicata nella decisione di concessione del contributo e nella relativa convenzione di finanziamento;
- se sia stata presentata alla Commissione la relazione finale richiesta dall'articolo D, paragrafo 2, lettera d);
- se il termine di due mesi stabilito all'articolo D, paragrafo 5 sia scaduto, e
- se sia scaduto il termine di tre anni (se non altrimenti deciso a norma dell'articolo G, paragrafo 3) successivamente al pagamento da parte della Commissione del saldo relativo al progetto.

Pertanto, in relazione a un progetto come lo sviluppo di un sistema di gestione dei rifiuti per la regione di Alytus, Lituania, spetta al giudice del rinvio accertare tali elementi e, alla luce delle proprie conclusioni, stabilire se per il programma pluriennale relativo a detto progetto sia intervenuta la chiusura definitiva il 30 giugno 2013 o in data posteriore.