



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

30 gennaio 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Fondo di coesione dell’Unione europea – Regolamento (CE) n. 1083/2006 – Articoli 99 e 101 – Rettifiche finanziarie in rapporto ad irregolarità constatate – Regolamento (UE) 2021/1060 – Articolo 104 – Rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione – Decisione della Commissione che annulla parzialmente un contributo a partire da tale fondo – Validità – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 41 – Diritto a una buona amministrazione – Articolo 47, primo comma – Diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice»

Nella causa C-471/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria), con decisione del 4 luglio 2022, pervenuta in cancelleria il 13 luglio 2022, nel procedimento

Agentsia «Patna infrastruktura»

contro

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Transport» 2007-2013 i direktor na direktsia «Koordinatsia na programi i proekti» v Ministerstvo na transporta (RUO),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, N. Piçarra (relatore), M. Safjan, N. Jääskinen e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per l’Agentsia «Patna infrastruktura», da I. Ivanov;

* Lingua processuale: il bulgaro.

- per il Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Transport» 2007-2013 i direktor na direktsia «Koordinatsia na programi i proekti» v Ministerstvo na transporta (RUO), da M. Georgiev;
- per il governo bulgaro, da T. Mitova, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da P. Carlin, D. Drambozova e G. Wils, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la presente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, da una parte, sulla validità della decisione C (2021) 5739 final della Commissione, del 27 luglio 2021, che annulla parzialmente la partecipazione del Fondo di coesione al programma operativo «Trasporti» 2007-2013 a titolo dell'obiettivo «Convergenza» in Bulgaria (in prosieguo: la «decisione del 27 luglio 2021»), e, dall'altra, sull'interpretazione degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), dell'articolo 296, paragrafo 3, TFUE e degli articoli 98 e 100 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 e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede contrapposta l'Agentsia «Patna infrastruktura» (Agenzia delle infrastrutture stradali, Bulgaria) (in prosieguo: l'«API») al Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Transport» 2007-2013 i direktor na direktsia Koordinatsia na programi i proekti v Ministerstvo na transporta (capo dell'autorità di gestione del programma operativo «Trasporti» 2007-2013 e direttore della Direzione per il coordinamento dei programmi e dei progetti del Ministero dei Trasporti, Bulgaria) (in prosieguo: l'«autorità di gestione») riguardo alla rettifica finanziaria del 5% del valore di un contratto del 27 febbraio 2012, finanziato attraverso una sovvenzione concessa in esecuzione del programma operativo «Trasporti» 2007-2013, che detta autorità ha applicato all'API con una lettera del 29 dicembre 2021.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1083/2006

- 3 Il considerando 65 del regolamento n. 1083/2006, applicabile ratione temporis alla controversia principale, enunciava quanto segue:

«Conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli Stati membri hanno la responsabilità primaria dell'attuazione e del controllo degli interventi».

4 Ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di tale regolamento:

«Ai sensi del presente regolamento s'intende per:

(...)

7) "irregolarità": qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

5 L'articolo 60 di detto regolamento, dal titolo «Funzioni dell'autorità di gestione», prevedeva quanto segue:

«L'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare, essa è tenuta a:

a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione;

(...)».

6 L'articolo 70 del medesimo regolamento, intitolato «Gestione e controllo», ai suoi paragrafi 1 e 2 disponeva quanto segue:

«1. Gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi in particolare mediante le seguenti misure:

a) garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli articoli da 58 a 62 e funzionino in modo efficace;

b) prevencono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione [europea] e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

2. Quando un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile».

7 L'articolo 98 del regolamento n. 1083/2006, intitolato «Rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri», era formulato come segue:

«1. Spetta anzitutto agli Stati membri perseguire le irregolarità, prendere provvedimenti quando è accertata una modifica importante che incide sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o di controllo di operazioni o programmi operativi ed effettuare le necessarie rettifiche finanziarie.

2. Lo Stato membro procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o del sistema individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche dello Stato membro consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del

programma operativo. Lo Stato membro tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i Fondi.

(...)».

8 L'articolo 99 di tale regolamento, intitolato «Criteri per le rettifiche», recitava come segue:

«1. La Commissione può procedere a rettifiche finanziarie sopprimendo in tutto o in parte il contributo comunitario a un programma operativo qualora, effettuate le necessarie verifiche, essa concluda che:

- a) il sistema di gestione e di controllo del programma operativo presenta gravi carenze tali da compromettere il contributo comunitario già versato al programma;
- b) le spese figuranti in una dichiarazione di spesa certificata sono irregolari e non sono state rettificate dallo Stato membro anteriormente all'avvio della procedura di rettifica ai sensi del presente paragrafo;
- c) uno Stato membro non si è conformato agli obblighi che gli incombono in virtù dell'articolo 98 anteriormente all'avvio della procedura di rettifica ai sensi del presente paragrafo.

2. La Commissione fonda le proprie rettifiche finanziarie su singoli casi di irregolarità identificati, tenendo conto della natura sistemica dell'irregolarità per determinare l'opportunità di una rettifica calcolata su base forfettaria o per estrapolazione.

3. Nel decidere l'ammontare di una rettifica, la Commissione tiene conto della natura e della gravità dell'irregolarità, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle carenze riscontrate nel programma operativo.

4. Ove si basi su constatazioni effettuate da controllori non appartenenti ai propri servizi, la Commissione trae conclusioni circa le relative conseguenze finanziarie dopo aver esaminato le misure adottate dallo Stato membro interessato a norma dell'articolo 98, paragrafo 2, le relazioni trasmesse a norma dell'articolo 70, paragrafo 1, lettera b), e le eventuali risposte dello Stato membro.

5. Quando uno Stato membro non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 15, paragrafo 4, la Commissione può, in relazione al grado di inadempimento di tale obbligo, procedere a una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo a titolo dei Fondi strutturali a favore di tale Stato membro.

Il tasso applicabile alle rettifiche finanziarie di cui al presente paragrafo è stabilito nelle norme di attuazione del presente regolamento, adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3».

9 L'articolo 100 del menzionato regolamento, intitolato «Procedura», disponeva quanto segue:

«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.

(...)

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.

(...)

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».

- 10 L'articolo 101 del medesimo regolamento, intitolato «Obblighi degli Stati membri», prevedeva quanto segue:

«L'applicazione di una rettifica finanziaria da parte della Commissione lascia impregiudicato l'obbligo dello Stato membro di procedere ai recuperi di cui all'articolo 98, paragrafo 2, del presente regolamento e di recuperare l'aiuto di Stato secondo quanto previsto all'articolo [107 TFUE] e all'articolo 14 del regolamento (CE) del Consiglio n. 659/1999, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] [(GU 1999, L 83, pag. 1)]».

Regolamento (UE) 2021/1060

- 11 Il regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU 2021, L 231, pag. 159), così dispone al suo articolo 104, rubricato «Rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione»:

«(...)

2. Prima di decidere in merito a una rettifica finanziaria, la Commissione informa lo Stato membro delle proprie conclusioni e gli dà la possibilità di presentare, entro due mesi, osservazioni e di dimostrare che la portata reale dell'irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. Il termine può essere prorogato se convenuto di comune accordo.

3. Se lo Stato membro non accetta le conclusioni della Commissione, è da questa convocato per un'audizione, in modo che la Commissione abbia a disposizione tutte le informazioni e osservazioni pertinenti per poter trarre conclusioni in merito all'applicazione della rettifica finanziaria.

4. La Commissione decide in merito a una rettifica finanziaria tenendo conto della portata, della frequenza e delle implicazioni finanziarie delle irregolarità o carenze gravi mediante un atto di

esecuzione entro dieci mesi dalla data dell'audizione o della presentazione di informazioni aggiuntive, secondo la richiesta della Commissione.

Per decidere in merito a una rettifica finanziaria la Commissione tiene presenti tutte le informazioni e osservazioni presentate.

(...)».

Diritto bulgaro

- 12 L'articolo 70 dello *Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove* (legge sulla gestione delle risorse dei fondi strutturali e d'investimento europei, DV n. 101, del 22 dicembre 2015), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sui Fondi europei»), così prevede al suo paragrafo 1:

«Il sostegno finanziario proveniente dai Fondi strutturali e d'investimento europei può essere soppresso in tutto o in parte effettuando una rettifica finanziaria per i seguenti motivi:

(...)

9. per un'irregolarità che costituisca violazione delle norme di designazione del contraente in base al capitolo quattro, commessa mediante atto o omissione del beneficiario, e che produce o produrrebbe l'effetto di arrecare pregiudizio ai Fondi europei strutturali e d'investimento;
10. per ogni altra irregolarità che costituisca violazione del diritto applicabile dell'Unione e/o bulgaro, commessa mediante atto o omissione da parte del beneficiario, che produce o produrrebbe l'effetto di arrecare pregiudizio ai Fondi europei strutturali e d'investimento».
- 13 In conformità all'articolo 71, paragrafo 1, della legge sui Fondi europei, «allorché si procede a rettifiche finanziarie, il sostegno finanziario concesso a norma del capitolo tre del Fondo sociale europeo è revocato, oppure l'importo dei fondi allocati (costi ammissibili del progetto) è ridotto, per conseguire o ripristinare la situazione in cui tutte le spese certificate presso la Commissione europea sono conformi al diritto dell'Unione applicabile e alla normativa bulgara».
- 14 L'articolo 73 della legge sui Fondi europei così prevede:
- «(1) La rettifica finanziaria viene determinata nel suo fondamento e nel suo importo mediante decisione motivata del capo dell'autorità di gestione che ha approvato il progetto.
- (2) Prima di adottare la decisione di cui al paragrafo 1, l'autorità di gestione deve garantire che il beneficiario abbia la possibilità di presentare le sue obiezioni scritte, relative al fondamento e all'importo della rettifica finanziaria, eventualmente corroborate da elementi di prova, entro un termine ragionevole che non può essere inferiore a due settimane».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 15 L'API ha beneficiato del programma operativo «Trasporti» 2007-2013 in base ad una convenzione conclusa con l'autorità di gestione. Ai fini dell'attuazione di tale convenzione, in seguito a procedimenti d'aggiudicazione di appalti pubblici, essa ha concluso tre contratti, che hanno ad oggetto, ciascuno, la progettazione e la costruzione di una strada.
- 16 Il 18 maggio 2017, la Commissione ha avviato un procedimento di rettifica finanziaria e concesso un termine di due mesi alla Repubblica di Bulgaria per presentare le sue osservazioni. Il 4 dicembre 2019 ha avuto luogo una riunione tecnica tra la Commissione e tale Stato membro, ai fini del chiarimento delle loro posizioni. Il 2 marzo 2021 si è tenuta anche un'audizione, in seguito alla quale detto Stato membro ha fornito informazioni aggiuntive alla Commissione.
- 17 Con la decisione del 27 luglio 2021, di cui la Repubblica di Bulgaria è destinataria, la Commissione ha ritenuto che i tre procedimenti di aggiudicazione degli appalti pubblici in questione erano stati organizzati dall'API in violazione di talune disposizioni della direttiva 2004/18/CE del Parlamento e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114). Basandosi sull'articolo 99, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1083/2006, la Commissione ha dunque annullato una parte del contributo del Fondo di coesione al programma operativo di cui trattasi e ha applicato un tasso forfettario di rettifica finanziaria del 5% alle spese dichiarate a titolo delle operazioni previste da tali appalti pubblici.
- 18 In seguito a tale decisione, l'autorità di gestione ha intrapreso, con riferimento a ciascuno di tali appalti pubblici, un procedimento di rettifica finanziaria nei confronti dell'API. Con lettera del 29 dicembre 2021, essa ha quindi applicato una rettifica finanziaria pari al 5% del valore di uno dei contratti di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi. L'API ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria), il giudice del rinvio.
- 19 Detto giudice nutre dubbi in merito alla validità della decisione del 27 luglio 2021. Esso rileva in particolare che la Commissione, oltre a non avere sufficientemente motivato tale decisione né tenuto conto di una possibile contraddizione tra il bando di gara pubblicato in questione e il capitolato d'oneri, facente parte del fascicolo dell'invito a presentare offerte, si è avvalsa a più riprese di una giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1), mentre la direttiva applicabile al procedimento di cui è stato investito è la direttiva 2004/18.
- 20 Il giudice del rinvio si chiede, peraltro, se l'articolo 41 della Carta consenta alla Commissione di constatare una violazione delle norme applicabili in materia di appalti pubblici basandosi esclusivamente sulle osservazioni dello Stato membro e non su quelle dell'amministrazione aggiudicatrice, se le autorità nazionali competenti debbano constatare l'irregolarità nell'ambito di un procedimento autonomo prima di applicare una rettifica finanziaria, oppure se esse possano basarsi sulla constatazione di irregolarità operata dalla Commissione, e, in tal caso, se l'articolo 47 della Carta osti a che il giudice competente a controllare la misura di rettifica nazionale sia vincolato dalla constatazione di irregolarità effettuata dalla Commissione.

- 21 In tal contesto, l'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la [decisione del 27 luglio 2021] possa essere ritenuta valida alla luce dei requisiti di fondatezza giuridica, motivazione, completezza e imparzialità dell'esame effettuato, in conformità dell'articolo 296, terzo comma, TFUE e del principio di buona amministrazione di cui all'articolo 41 della Carta.
 - 2) Se l'articolo 100 del [regolamento n. 1083/2006] debba essere interpretato nel senso che, ai fini della legittimità delle sue decisioni, la Commissione europea non è tenuta ad accertare, analizzare e qualificare tutti i fatti giuridicamente rilevanti nel procedimento, mentre deve fondarsi sulla trasmissione e sullo scambio di osservazioni e informazioni da parte dello Stato membro, traendo le sue conclusioni da loro soltanto.
 - 3) Se, in una situazione come quella in esame, in cui esiste un atto giuridico definitivo della Commissione europea che impone una rettifica finanziaria a uno Stato membro per un'irregolarità nella spesa di fondi dell'Unione europea nell'ambito di tre distinte procedure di aggiudicazione d'appalto, le autorità nazionali competenti debbano svolgere un proprio procedimento di accertamento delle irregolarità per poter applicare legittimamente una rettifica finanziaria, ai sensi dell'articolo 98 del regolamento n. 1083/2006.
 - 4) In caso di risposta negativa alla questione precedente, se si debba ritenere garantito il diritto delle persone a partecipare al procedimento di adozione di una rettifica finanziaria da parte degli Stati membri, conformemente al diritto a una buona amministrazione sancito all'articolo 41 della Carta.
 - 5) Se l'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella in esame, in cui esiste un atto giuridico definitivo della Commissione europea che impone una rettifica finanziaria a uno Stato membro per un'irregolarità nella spesa di fondi dell'Unione europea nell'ambito di tre distinte procedure di aggiudicazione d'appalto, un giudice nazionale è vincolato agli accertamenti e alle conclusioni della Commissione europea quando è chiamato a pronunciarsi su un ricorso contro l'adozione di una rettifica finanziaria da parte dell'autorità nazionale competente in relazione a una di tali procedure di aggiudicazione, oppure se dalla disposizione normativa citata derivi che esso è tenuto ad accertare ed esaminare i fatti e le circostanze giuridicamente rilevanti della controversia, con tutti i mezzi previsti dalla legge e nell'ambito di un controllo giurisdizionale completo, offrendo la corretta soluzione giuridica.
 - 6) Qualora occorra rispondere alla questione precedente nel senso che il giudice nazionale è vincolato alla decisione della Commissione europea, comprese le sue constatazioni di fatto, se si possano ritenere garantiti i diritti a un ricorso effettivo e a un equo processo, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, delle persone nei cui confronti è stata adottata una rettifica finanziaria».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

- 22 Si deve osservare preliminarmente che, sebbene il giudice del rinvio consideri, nella sua seconda questione, l'articolo 100 del regolamento n. 1083/2006, nel caso di specie la Commissione ha tuttavia seguito il procedimento istituito all'articolo 104 del regolamento 2021/1060, ritenendo che fosse applicabile *ratione temporis* quest'ultimo articolo, alla luce della natura procedurale delle disposizioni in esso contemplate.
- 23 Ciò posto, le prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, devono essere intese come dirette a stabilire se, alla luce dell'articolo 296, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 41 della Carta e dell'articolo 104 del regolamento 2021/1060, la decisione del 27 luglio 2021 sia viziata da invalidità.
- 24 In primo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione da parte della Commissione del diritto di essere ascoltato garantito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, a causa della mancata audizione del beneficiario dei fondi, dai punti da 22 a 27 della decisione del 27 luglio 2021, nonché dalle osservazioni scritte dell'autorità di gestione, del governo bulgaro e della Commissione, risulta segnatamente che, sebbene l'articolo 104 del regolamento 2021/1060 non preveda espressamente l'obbligo per la Commissione di ascoltare il beneficiario dei fondi, sia i rappresentanti dell'autorità di gestione sia quelli dell'API hanno nella fattispecie partecipato ad una riunione tecnica nonché a un'audizione, organizzate dalla Commissione nell'ambito del procedimento previsto in tale articolo.
- 25 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione da parte della Commissione dell'obbligo di motivazione ad essa incombente, previsto all'articolo 296, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta, è importante ricordare che tale motivazione deve lasciar apparire in modo chiaro e inequivoco il ragionamento seguito dall'istituzione, autrice di tale atto, in modo da permettere agli interessati di conoscere le giustificazioni della misura adottata e al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v., in particolare, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 63; del 22 marzo 2001, Francia/Commissione, C-17/99, EU:C:2001:178, punto 35, nonché del 2 settembre 2021, EPSU/Commissione, C-928/19 P, EU:C:2021:656, punto 108).
- 26 La necessità della motivazione deve quindi essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione di un atto non deve dunque necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto che possano essere considerati pertinenti (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 63, e del 14 ottobre 2010, Deutsche Telekom/Commissione, C-280/08 P, EU:C:2010:603, punto 131).
- 27 A tale riguardo, anzitutto, la Commissione, dopo aver esposto, come previsto dall'articolo 104, paragrafo 2, del regolamento 2021/1060, i motivi che l'hanno condotta a concludere per l'esistenza di un'irregolarità, ai punti da 28 a 36 della decisione del 27 luglio 2021, ha risposto, ai punti da 49 a 67 di quest'ultima, agli argomenti presentati dalla Repubblica di Bulgaria in occasione dei diversi scambi che si sono svolti nel corso del procedimento previsto

dall'articolo 104 suddetto. La Commissione ha quindi valutato se le giustificazioni addotte da tale Stato membro potessero essere considerate costitutive di circostanze eccezionali idonee a giustificare una deroga alle disposizioni della direttiva 2004/18 contemplate nel caso di specie.

- 28 Per quanto riguarda poi l'argomento secondo cui la Commissione non avrebbe preso in considerazione la specificità di ognuno dei tre contratti interessati dalla misura di rettifica finanziaria, dai punti 32, 33 e, soprattutto, da 56 a 59 della decisione del 27 luglio 2021 risulta che l'amministrazione aggiudicatrice ha imposto ad ogni partecipante al consorzio con cui tali contratti erano stati sottoscritti, per ciascuno dei contratti suddetti, un identico requisito, vale a dire l'esperienza nella costruzione di strade con struttura capace di sopportare un carico per asse di 11,5 tonnellate, senza che nessuna circostanza eccezionale lo giustificasse. La Commissione, basandosi sul punto 91 della sentenza del 5 aprile 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), ha ritenuto sproporzionato tale requisito imposto uniformemente a tutti i partecipanti al consorzio, indipendentemente dalle loro capacità professionali specifiche nell'ambito del consorzio stesso.
- 29 Il fatto che, come osservato dal giudice del rinvio, tale sentenza riguardi la direttiva 2004/17, mentre la direttiva applicabile nella controversia principale è la direttiva 2004/18, non esclude la rilevanza della direttiva 2004/17 né quella della sentenza suddetta. Infatti, queste due direttive hanno oggetto simile, condividono le stesse basi giuridiche e la disposizione pertinente della direttiva 2004/18 è formulata allo stesso modo della disposizione ad essa corrispondente nella direttiva 2004/17; la sentenza del 5 aprile 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), si riferisce, del resto, alla sentenza del 7 aprile 2016, Partner Apelski Dariusz (C-324/14, EU:C:2016:214), che riguarda l'interpretazione della direttiva 2004/18.
- 30 Infine, per quanto riguarda l'asserita contraddizione tra il bando di gara pubblicato e il capitolato d'oneri, facente parte del fascicolo dell'invito a presentare offerte, relativa alla questione se i criteri di selezione dovessero essere soddisfatti per ogni consorzio oppure individualmente da ciascun partecipante al consorzio, si deve constatare che una contraddizione siffatta, anche supponendola accertata, non è stata sollevata dalle parti nel corso del procedimento di rettifica finanziaria svolto in applicazione dell'articolo 104 del regolamento 2021/1060. Non si può pertanto contestare alla Commissione di non aver adempiuto il proprio obbligo di motivazione a tale riguardo.
- 31 Considerati i motivi che precedono, occorre concludere che l'esame congiunto delle questioni prima e seconda non ha rivelato alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione del 27 luglio 2021.

Sulle questioni terza e quarta

- 32 Con le sue questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, in combinato disposto con l'articolo 41 della Carta, debba essere interpretato nel senso che, qualora, in una decisione adottata sulla base dell'articolo 99 di tale regolamento, la Commissione constati un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di tale regolamento, e applichi, di conseguenza, una rettifica finanziaria a uno Stato membro, le autorità nazionali competenti debbano procedere al recupero delle somme indebitamente percepite, applicando una rettifica finanziaria al beneficiario dei fondi, in esito ad un autonomo procedimento amministrativo.
- 33 Risulta dagli articoli 98 e 99 del regolamento n. 1083/2006, alla luce del considerando 65 di tale regolamento, che spetta in primo luogo allo Stato membro controllare la corretta utilizzazione dei fondi e constatare eventualmente l'esistenza di un'irregolarità ai sensi dell'articolo 2, punto 7,

di detto regolamento. L'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, del medesimo regolamento precisa quindi che gli Stati membri hanno l'obbligo di procedere a rettifiche finanziarie quando constatano irregolarità in rapporto alle operazioni o ai programmi operativi (v., in tal senso, sentenze del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 48, e del 6 dicembre 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punti 64 e 65).

- 34 Siffatta interpretazione è corroborata dall'articolo 60, lettera a), del regolamento n. 1083/2006, ai sensi del quale spetta all'autorità di gestione garantire che le operazioni selezionate per un finanziamento siano conformi alle norme dell'Unione e alle norme nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione.
- 35 È quindi solo in subordine, per ovviare all'inattività dello Stato membro, che la Commissione è abilitata, in base all'articolo 99 del regolamento n. 1083/2006, ad adottare misure di rettifica finanziaria, dopo aver concluso che uno Stato membro non ha adempiuto gli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 98 di tale regolamento. Nel caso di specie, la Commissione ha rilevato nella decisione del 27 luglio 2021 che nessuna decisione era stata adottata dalla Repubblica di Bulgaria in base all'articolo 98 di detto regolamento.
- 36 Inoltre, dall'articolo 101 del regolamento n. 1083/2006 risulta che l'applicazione di una rettifica finanziaria da parte della Commissione a uno Stato membro non pregiudica l'obbligo di quest'ultimo di procedere al recupero dei fondi europei indebitamente percepiti presso i loro beneficiari, in applicazione dell'articolo 98, paragrafo 2, di tale regolamento.
- 37 Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 70, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1083/2006, il quale dispone che gli Stati membri, investiti della responsabilità della gestione e del controllo dei programmi operativi, hanno l'obbligo di recuperare gli importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi di mora.
- 38 Ne consegue che, in quanto gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare i fondi europei indebitamente percepiti in conseguenza di un abuso o di una negligenza da parte dei beneficiari di tali fondi, il fatto che essi abbiano rimborsato l'Unione, in conformità alla decisione della Commissione di cui sono destinatari, non li dispensa, in linea di principio, dal procedere al recupero di detti fondi presso tali beneficiari (v., per analogia, sentenze del 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a., da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165, punti 38 e 58; del 21 dicembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punto 34, nonché del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punti 44 e 45).
- 39 Pertanto, quando la Commissione adotta una decisione di rettifica finanziaria sulla base dell'articolo 99 del regolamento n. 1083/2006, lo Stato membro è tenuto, in forza dell'articolo 101 di tale regolamento, a procedere al recupero delle somme indebitamente percepite, adottando misure di rettifica finanziaria a norma dell'articolo 98, paragrafo 2, di detto regolamento, salvo qualora tale recupero sia divenuto impossibile in conseguenza di colpa o negligenza da parte di tale Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punto 71).

- 40 Quando adottano tali misure di attuazione del diritto dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i principi generali di tale diritto e le disposizioni della Carta (v., in tal senso, sentenze del 26 maggio 2016, *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punto 54, e del 17 novembre 2022, *Avicarvil Farms*, C-443/21, EU:C:2022:899, punto 38).
- 41 Dato che, in tale contesto, il giudice di rinvio si riferisce, in particolare, all'articolo 41 della Carta, relativo al diritto a una buona amministrazione, occorre sottolineare che tale articolo è rivolto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e non agli organi o agli enti degli Stati membri, cosicché il singolo non può invocare tale articolo nei confronti delle autorità nazionali (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2014, *YS e a.*, C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, punto 67). Tuttavia, allorché uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, i diritti che derivano dal principio di buona amministrazione, quale principio generale del diritto dell'Unione, e segnatamente il diritto di qualsiasi soggetto di vedere la propria causa trattata imparzialmente ed entro un termine ragionevole, trovano applicazione nell'ambito del procedimento condotto dall'autorità nazionale competente [v., in tal senso, sentenze dell'8 maggio 2014, *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, punti 49 e 50, e del 10 febbraio 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Termine di prescrizione), C-219/20, EU:C:2022:89, punto 37].
- 42 Nei limiti in cui il giudice del rinvio fa riferimento anche al diritto di partecipare al procedimento, occorre precisare che esso, in quanto consente di esercitare il diritto al contraddittorio, costituisce parte integrante dei diritti della difesa, il cui rispetto è un principio generale del diritto dell'Unione. Il diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi, incluso qualora tale formalità non sia prevista dalla normativa applicabile. La regola secondo cui il destinatario di una decisione ad esso lesiva deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2014, *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, punti da 44 a 47 e 49).
- 43 Tale regola è quindi applicabile ad un procedimento di rettifica finanziaria, condotto dalle autorità nazionali sulla base dell'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, in seguito ad una decisione della Commissione che constata un'irregolarità.
- 44 Alla luce dei motivi che precedono, occorre rispondere alle questioni terza e quarta dichiarando che l'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, in combinato disposto con i principi generali del diritto dell'Unione di buona amministrazione, rispetto dei diritti della difesa e parità delle armi, dev'essere interpretato nel senso che, qualora, in una decisione adottata sulla base dell'articolo 99 di tale regolamento, la Commissione constati un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di detto regolamento, e applichi, di conseguenza, una rettifica finanziaria a uno Stato membro, le autorità nazionali competenti devono, in linea di principio, procedere al recupero degli importi indebitamente percepiti, applicando una rettifica finanziaria al beneficiario dei fondi, all'esito di un procedimento amministrativo autonomo nel corso del quale detto beneficiario abbia potuto manifestare utilmente ed efficacemente le proprie osservazioni.

Sulle questioni quinta e sesta

- 45 Con le questioni quinta e sesta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice nazionale sia vincolato da una decisione definitiva della Commissione che annulla

in tutto o in parte, a causa di un'irregolarità, il contributo di un fondo dell'Unione europea, qualora tale giudice sia chiamato a decidere di un ricorso contro l'atto nazionale che applica, in attuazione di tale decisione, una rettifica finanziaria al beneficiario di detto fondo.

- 46 Il principio della tutela giurisdizionale effettiva, garantito all'articolo 47 della Carta, è costituito da diversi elementi, tra i quali figurano i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di ricorso ad un giudice nonché la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare (sentenza del 6 novembre 2012, *Otis e a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punto 48).
- 47 Orbene, come è stato ricordato al punto 42 della presente sentenza, il diritto al contraddittorio, che costituisce parte integrante dei diritti della difesa, garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante un procedimento [sentenza del 26 ottobre 2021, *Openbaar Ministerie (Diritto di essere ascoltato dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione)*, C-428/21 PPU e C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, punto 62]. Costituirebbe violazione di tale principio fondare una decisione giurisdizionale su fatti e documenti di cui le parti stesse o una di esse non abbiano potuto avere conoscenza e in merito alle quali non abbiano quindi avuto modo di esprimersi (sentenza del 17 novembre 2022, *Harman International Industries*, C-175/21, EU:C:2022:895, punto 63).
- 48 Allo stesso modo, il principio della parità delle armi, che è, come il principio del contraddittorio, un corollario della nozione stessa di processo equo, implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa, comprese le proprie prove, in condizioni che non la penalizzino nettamente rispetto ai propri avversari. Tale principio garantisce quindi la parità dei diritti e degli obblighi delle parti per quanto riguarda, in particolare, le norme che disciplinano l'amministrazione della prova e il dibattito in contraddittorio dinanzi al giudice competente. Ne deriva che qualsiasi documento fornito a tale giudice deve poter essere valutato e contestato da tutte le parti del procedimento [v., in tal senso, sentenze del 6 novembre 2012, *Otis e a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punti 71 e 72; del 10 febbraio 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Termine di prescrizione)*, C-219/20, EU:C:2022:89, punto 46, nonché del 17 novembre 2022, *Harman International Industries*, C-175/21, EU:C:2022:895, punto 62].
- 49 Ne consegue che, quando il giudice di uno Stato membro è chiamato a decidere su un ricorso avverso un atto nazionale che applica una rettifica finanziaria al beneficiario di un fondo dell'Unione europea, adottata in attuazione di una decisione definitiva della Commissione che annulla in tutto o in parte il contributo di tale fondo a causa di un'irregolarità, tale giudice deve poter esaminare anche la validità di quest'ultima decisione. Se detto giudice ritiene che uno o più motivi di invalidità della decisione della Commissione, dedotti dalle parti o sollevati d'ufficio, siano fondati, esso deve sospendere il procedimento e investire la Corte di un rinvio pregiudiziale per accertamento di validità, essendo quest'ultima l'unica competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2021, *VodafoneZiggo Group/Commissione*, C-689/19 P, EU:C:2021:142, punto 144).
- 50 Tale meccanismo di rinvio pregiudiziale, in quanto consente di contestare, dinanzi alla Corte, la constatazione d'irregolarità operata dalla Commissione, permette di garantire il diritto ad un ricorso effettivo, previsto all'articolo 47 della Carta, di cui beneficiano i destinatari dell'atto nazionale di recupero, allorquando, con tale atto, le autorità dello Stato membro danno esecuzione al diritto dell'Unione.

- 51 Alla luce dei motivi che precedono, occorre rispondere alle questioni quinta e sesta dichiarando che l'articolo 47 della Carta deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che il giudice nazionale sia vincolato da una decisione definitiva della Commissione che annulla, in tutto in parte, a causa di un'irregolarità, il contributo di un fondo dell'Unione europea, qualora tale giudice sia chiamato a decidere su un ricorso avverso l'atto nazionale che applica, in esecuzione di tale decisione, una rettifica finanziaria al beneficiario di tale fondo, in quanto esso è tenuto a porre alla Corte una domanda pregiudiziale per accertamento di validità di detta decisione, se nutre dubbi riguardo alla validità di quest'ultima.

Sulle spese

- 52 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) **L'esame congiunto delle questioni prima e seconda non ha rivelato alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione C (2021) 5739 final della Commissione, del 27 luglio 2021, che annulla parzialmente la partecipazione del Fondo di coesione al programma operativo «Trasporti» 2007-2013 a titolo dell'obiettivo «Convergenza» in Bulgaria.**
- 2) **L'articolo 98, punto 2, 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 e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in combinato disposto con i principi generali del diritto dell'Unione di buona amministrazione, rispetto dei diritti della difesa e parità delle armi,**

dev'essere interpretato nel senso che:

qualora, in una decisione adottata sulla base dell'articolo 99 di tale regolamento, la Commissione europea constati un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di detto regolamento, e applichi, di conseguenza, una rettifica finanziaria a uno Stato membro, le autorità nazionali competenti devono, in linea di principio, procedere al recupero degli importi indebitamente percepiti, applicando una rettifica finanziaria al beneficiario dei fondi, all'esito di un procedimento amministrativo autonomo nel corso del quale detto beneficiario abbia potuto manifestare utilmente ed efficacemente le proprie osservazioni.

- 3) **L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

dev'essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che il giudice nazionale sia vincolato da una decisione definitiva della Commissione che annulla, in tutto o in parte, a causa di un'irregolarità, il contributo di un fondo dell'Unione europea, qualora tale giudice sia chiamato a decidere su un ricorso avverso l'atto nazionale che applica, in esecuzione di tale decisione, una rettifica finanziaria al beneficiario di tale fondo, in quanto esso è tenuto a porre alla Corte una

domanda pregiudiziale per accertamento di validità di detta decisione, se nutre dubbi riguardo alla validità di quest'ultima.

Firme