

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. LXXXIX
n. 52

SENTENZA

DEL TRIBUNALE (PRIMA SEZIONE) 28 MARZO 2014. CAUSA T-117/10 (REPUBBLICA ITALIANA, RICORRENTE, CONTRO COMMISSIONE EUROPEA, CONVENUTA. DOMANDA DI ANNULLAMENTO DELLA DECISIONE C (2009) 10350 DEF DELLA COMMISSIONE, DEL 22 DICEMBRE 2009, RELATIVA ALLA SOPPRESSIONE DI UNA PARTE DELLA PARTECIPAZIONE DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE DESTINATA ALLA REPUBBLICA ITALIANA IN ATTUAZIONE DELLA DECISIONE C (2000) 2349 DELLA COMMISSIONE, DELL'8 AGOSTO 2000, RECANTE APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE POR PUGLIA, PER IL PERIODO 2000-2006, A TITOLO DELL'OBIETTIVO N. 1) FESR – RIDUZIONE DI UN CONTRIBUTO FINANZIARIO – PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE 2000-2006 PER LA REGIONE PUGLIA RIENTRANTE NELL'OBIETTIVO N. 1 – GRAVI INSUFFICIENZE NEI SISTEMI DI GESTIONE O DI CONTROLLO CHE POSSONO CONDURRE A IRREGOLARITÀ A CARATTERE SISTEMATICO – PRINCIPIO DI PARTENARIATO – PROPORZIONALITÀ – ARTICOLO 39, PARAGRAFO 3, LETTERA B), DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1260/1999 – ARTICOLI 4, 8, 9 E 10 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 438/2001 – OBBLIGO DI MOTIVAZIONE – INCOMPETENZA

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2014

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

28 marzo 2014 (*)

«FESR – Riduzione di un contributo finanziario – Programma operativo regionale 2000-2006 per la Regione Puglia (Italia) rientrante nell'obiettivo n. 1 – Gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che possono condurre ad irregolarità a carattere sistematico – Principio di partenariato – Proporzionalità – Articolo 39, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1260/1999 – Articoli 4, 8, 9 e 10 del regolamento (CE) n. 438/2001 – Obbligo di motivazione – Incompetenza»

Nella causa T-117/10,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da A. Steiblytė e D. Recchia, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione C (2009) 10350 def. della Commissione, del 22 dicembre 2009, relativa alla soppressione di una parte della partecipazione del Fondo europeo di sviluppo regionale destinata alla Repubblica italiana in attuazione della decisione C (2000) 2349 della Commissione, dell'8 agosto 2000, recante approvazione del programma operativo regionale POR Puglia, per il periodo 2000-2006, a titolo dell'obiettivo n. 1,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da S. Frimodt Nielsen, facente funzione di presidente, M. Kancheva ed E. Buttigieg (relatore), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 settembre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 L'articolo 174 TFUE dispone che l'Unione europea sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. Essa mira, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo

delle regioni meno favorite, per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione. Conformemente agli articoli 175 TFUE e 176 TFUE, l'Unione appoggia questa realizzazione, segnatamente con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale, in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), la cui finalità è di contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali.

- 2 In forza dell'articolo 317 TFUE, la Commissione europea è vincolata dall'obbligo di buona e sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione.

1. Regolamento (CE) n. 1260/1999

- 3 Per il periodo di programmazione 2000-2006, rilevante nel caso di specie, le norme che disciplinavano i fondi a finalità strutturale, ossia, segnatamente, gli obiettivi, l'organizzazione, il funzionamento e l'attuazione degli interventi, nonché il ruolo e le competenze della Commissione e degli Stati membri in materia, erano definite dal regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1).

- 4 L'articolo 12 del regolamento n. 1260/1999 dispone quanto segue:

«Le operazioni oggetto di un finanziamento dei Fondi o di un finanziamento della BEI o di un altro strumento finanziario esistente devono essere conformi alle disposizioni del trattato e degli atti emanati in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie, ivi comprese quelle riguardanti le regole di concorrenza, le norme concernenti l'aggiudicazione di appalti pubblici, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, nonché l'eliminazione delle ineguaglianze, e la promozione della parità tra uomini e donne».

- 5 L'articolo 34, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1260/1999 prevede, in particolare, che l'autorità di gestione è responsabile della regolarità delle operazioni finanziate a titolo dell'intervento, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interne compatibili con i principi di sana gestione finanziaria.

- 6 L'articolo 38 del regolamento n. 1260/1999 dispone quanto segue:

«1. Fatta salva la responsabilità della Commissione per l'esecuzione del bilancio generale [dell'Unione europea], gli Stati membri assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi. A tal fine, essi adottano, in particolare, le misure seguenti:

- a) verificano che sistemi di gestione e di controllo siano stati predisposti e siano applicat[i] in modo da assicurare un impiego efficiente e regolare dei fondi comunitari;
- b) comunicano alla Commissione la descrizione di tali sistemi;
- c) si accertano che gli interventi siano gestiti conformemente alla normativa comunitaria pertinente e che i fondi messi a loro disposizione siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;
- d) attestano che le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione sono esatte e assicurano che provengono da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili;

- e) prevengono, individuano e correggono le irregolarità, ne danno comunicazione alla Commissione conformemente alla normativa vigente e la informano sull'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie;
- f) presentano alla Commissione, alla conclusione di ciascun intervento, una dichiarazione predisposta da una persona o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'autorità di gestione designata; la dichiarazione sintetizza le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese; se lo stimano necessario, gli Stati membri accludono il loro parere alla dichiarazione;
- g) collaborano con la Commissione per assicurare che i fondi comunitari siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;
- h) recuperano i fondi perduti in seguito a irregolarità accertate, applicando se del caso interessi di mora.

2. La Commissione, in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio generale [dell'Unione], accerta che negli Stati membri esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo che consentano l'impiego efficace e corretto dei fondi comunitari.

A tal fine, fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, funzionari o agenti della Commissione possono procedere, conformemente alle modalità concordate con lo Stato membro nel quadro della cooperazione prevista nel paragrafo 3, a controlli in loco, in particolare mediante sondaggio, sulle operazioni finanziate dai Fondi e sui sistemi di gestione e di controllo (...).

3. (...)

Almeno annualmente, e in ogni caso prima dell'esame annuale di cui all'articolo 34, paragrafo 2, viene esaminato e valutato quanto segue:

- a) i risultati dei controlli effettuati dallo Stato membro e dalla Commissione;
- b) le eventuali osservazioni degli altri organi o istituzioni di controllo nazionali o comunitari;
- c) l'incidenza finanziaria delle irregolarità accertate, le misure già adottate o ancora necessarie per correggerle e, se del caso, le modifiche apportate ai sistemi di gestione e di controllo.

4. In seguito a tale esame e valutazione e fatte salve le misure che lo Stato membro deve prendere senza indugio, a norma del presente articolo e dell'articolo 39, la Commissione può formulare osservazioni, in particolare sull'incidenza finanziaria delle irregolarità eventualmente accertate. Dette osservazioni sono trasmesse allo Stato membro e alle autorità di gestione dell'intervento di cui trattasi. Se del caso, sono accompagnate da richieste di misure correttive intese a porre rimedio alle insufficienze di gestione riscontrate e a rettificare le irregolarità individuate e non ancora rettificate. Lo Stato membro ha la possibilità di commentare tali osservazioni.

Se, in seguito ai commenti dello Stato membro o in mancanza di tali commenti, la Commissione adotta delle conclusioni, lo Stato membro prende, entro il termine impartito, le

iniziative necessarie per dare seguito alle richieste della Commissione e la informa delle azioni intraprese.

5. Senza pregiudizio del presente articolo, la Commissione può, previa verifica in buona e debita forma, sospendere del tutto o in parte un pagamento intermedio se constata nelle spese una grave irregolarità che non è stata ancora rettificata e ritiene indispensabile intervenire immediatamente. Essa informa lo Stato membro interessato delle azioni intraprese e della relativa motivazione. Se, trascorsi cinque mesi, i motivi che hanno giustificato la sospensione permangono o se lo Stato membro interessato non ha preso le misure per rettificare la grave irregolarità, si applica l'articolo 39.

(...).

- 7 L'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, intitolato «Rettifiche finanziarie», è così formulato:

«1. La responsabilità di perseguire le irregolarità, di agire sulla scorta di una constatazione di una qualsiasi modificazione importante che incida sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o sul controllo di un intervento e di effettuare le rettifiche finanziarie necessarie incombe in primo luogo agli Stati membri.

Gli Stati membri effettuano le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica. Le rettifiche degli Stati membri consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione della Comunità (...).

2. Se dopo le necessarie verifiche, la Commissione conclude:

(...)

- c) che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre ad irregolarità a carattere sistematico,

sospende i pagamenti intermedi e, motivando la sua domanda, chiede allo Stato membro di presentare le sue osservazioni e apportare, se del caso, eventuali rettifiche entro un termine stabilito.

Se lo Stato membro contesta le osservazioni della Commissione, viene da questa convocato ad un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per raggiungere un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.

3. Alla scadenza del termine stabilito dalla Commissione, se non è stato raggiunto un accordo e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche, la Commissione, tenendo conto delle osservazioni di quest'ultimo può decidere, entro tre mesi:

(...)

- b) di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione.

Nello stabilire l'importo della rettifica, la Commissione tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità o della modificazione, nonché

dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo degli Stati membri.

In mancanza di una decisione di agire a norma delle lettere a) o b) la sospensione dei pagamenti intermedi cessa con effetto immediato.

(...).

2. Regolamento (CE) n. 438/2001

- 8 Il 2 marzo 2001, la Commissione ha adottato, in attuazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, il regolamento (CE) n. 438/2001 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali (GU L 63, pag. 21).

- 9 L'articolo 4 del regolamento n. 438/2001 prevede quanto segue:

«I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della relativa decisione della Commissione di cui all'articolo 28 del regolamento (...) n. 1260/1999 e delle disposizioni nazionali e comunitarie, in particolare di quelle applicabili in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei fondi strutturali, nell'ambito dell'intervento interessato, nonché in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato (comprese le norme sul cumulo degli aiuti), di protezione dell'ambiente e di pari opportunità.

Le procedure prevedono la registrazione delle verifiche in loco effettuate per le singole operazioni. Le registrazioni indicano le attività svolte, i risultati delle verifiche e le misure prese in ordine a discrepanze rilevate. Nel caso in cui le verifiche fisiche o amministrative non riguardino tutte le operazioni ma soltanto un campione di operazioni selezionate, le registrazioni forniscono l'identificazione di tali operazioni e la descrizione del metodo di campionamento».

- 10 Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 438/2001:

«L'autorità di gestione o di pagamento tiene la contabilità degli importi da recuperare, relativi a pagamenti già effettuati nell'ambito dell'intervento comunitario e garantisce il tempestivo recupero di tali importi. Dopo il recupero, l'autorità di pagamento restituisce gli importi relativi ai pagamenti irregolari recuperati, maggiorati degli interessi di mora, deducendo l'importo in questione dalla successiva dichiarazione delle spese e domanda di pagamento presentate alla Commissione ovvero, se l'importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza alla Comunità (...).

- 11 L'articolo 9 dello stesso regolamento, relativo alla certificazione delle spese, è così formulato:

«(...)

2. Prima di certificare una dichiarazione di spesa, l'autorità di pagamento deve verificare quanto segue:

- a) che l'autorità di gestione e gli organismi intermedi abbiano rispettato le disposizioni del regolamento (...) n. 1260/1999, in particolare gli articoli 38, paragrafo

1, lettere c) ed e), e 32, paragrafi 3 e 4, nonché della decisione della Commissione di cui all'articolo 28 dello stesso regolamento;

b) che la dichiarazione di spesa riguardi esclusivamente spese:

i) che siano state effettivamente realizzate durante il periodo di ammissibilità stabilito nella decisione, corrispondenti alle spese effettuate dai beneficiari finali, ai sensi dei paragrafi 1.2, 1.3 e 2 della norma n. 1 dell'allegato al regolamento (CE) n. 1685/2000 (...), documentate mediante fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente;

ii) che siano state sostenute per operazioni selezionate per il finanziamento nell'ambito di un intervento specifico, in base ai pertinenti criteri e procedure di selezione, nonché sottoposte alla disciplina comunitaria per tutto il periodo in cui tali spese sono state sostenute; e

iii) che siano relative a misure per le quali tutti gli aiuti di Stato siano stati, se del caso, formalmente approvati dalla Commissione.

(...)).

12 Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001:

«1. Gli Stati membri organizzano i controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato. I controlli sono in particolare volti a verificare:

a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;

b) le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

2. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei criteri di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato. Essi garantiscono un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni.

3. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, tiene conto dei seguenti aspetti:

a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;

b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;

c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento».

3. *Orientamenti*

- 13 Con il documento C (2001) 476, del 2 marzo 2001, la Commissione ha elaborato gli orientamenti relativi ai principi, ai criteri e alle percentuali indicative che i suoi servizi devono applicare per determinare le rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999 (in prosieguo: gli «orientamenti»).
- 14 Ai sensi del punto 2.3 degli orientamenti, quando «uno o più elementi essenziali del sistema non funzionano o funzionano in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini di garantire l'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, si giustifica una rettifica del 10%, in quanto si può ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di grave danno finanziario per il Fondo». Lo stesso punto precisa che «[t]ale percentuale di rettifica è altresì appropriata per irregolarità specifiche di modesta gravità in relazione a elementi essenziali del sistema».

Fatti

- 15 Il 5 ottobre 1999 la Repubblica italiana ha presentato alla Commissione, sulla base del regolamento n. 1260/1999, un progetto di programma operativo rientrante nell'obiettivo n. 1 a beneficio della Regione Puglia (Italia) (in prosieguo: il «POR Puglia»).
- 16 Con decisione C (2000) 2349, dell'8 agosto 2000, modificata da ultimo dalla decisione C (2009) 2190, del 30 marzo 2009, la Commissione ha approvato il POR Puglia e ha stanziato a favore delle autorità italiane, su tale fondamento, un importo totale di EUR 1 721 827 000 a titolo del FESR. Conformemente alle domande presentate dalle autorità italiane, la Commissione ha effettuato pagamenti preliminari e intermedi a favore della Repubblica italiana per un importo totale di EUR 1 238 135 702,69.
- 17 Nel febbraio 2007 la Commissione ha effettuato un audit dei sistemi di gestione e di controllo istituiti dalle autorità responsabili del POR Puglia e ha concluso che le medesime non avevano stabilito sistemi di gestione e di controllo che garantissero una sana gestione finanziaria dell'intervento del FESR, conformemente alle disposizioni applicabili del regolamento n. 438/2001, e che i sistemi in atto non garantivano a sufficienza l'esattezza, la regolarità e l'ammissibilità delle domande di pagamento.
- 18 Nel novembre 2007 è stata effettuata una nuova missione di audit, al fine di valutare il piano d'azione adottato dalle autorità italiane per porre rimedio alle carenze, constatate nel corso della precedente missione di audit, nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo. In tale circostanza, la Commissione ha concluso che la Repubblica italiana non si era conformata, per il POR Puglia, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, 8, 9 e 10 del regolamento n. 438/2001 e che tali insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo potevano aver provocato in passato irregolarità a carattere sistematico e rischiavano di provocarne in futuro.
- 19 Con decisione C (2008) 3340, del 1° luglio 2008 (in prosieguo: la «decisione di sospensione dei pagamenti intermedi»), la Commissione ha sospeso i pagamenti intermedi del FESR per il POR Puglia e ha fissato per la Repubblica italiana un termine di tre mesi per effettuare i controlli ed apportare le rettifiche necessarie ad assicurare che solo le spese ammissibili sarebbero fossero coperte dal contributo del FESR. Con nota del 7 ottobre 2008 le autorità italiane hanno presentato un rapporto contenente una sintesi delle misure adottate in seguito alla suddetta decisione.

- 20 Dal 12 al 16 gennaio 2009 si è svolta una terza missione di audit. In tale circostanza la Commissione ha constatato che i requisiti contenuti nella decisione di sospensione dei pagamenti intermedi non erano stati rispettati entro i termini impartiti. I revisori dell'Unione hanno individuato, e riportato nella relazione di audit del 14 maggio 2009, diverse irregolarità per quanto riguardava i controlli da parte dell'autorità di gestione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 438/2001 (in prosieguo: i «controlli di primo livello»), il funzionamento dell'autorità di pagamento e i controlli da parte dell'organismo di controllo ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001 (in prosieguo: i «controlli di secondo livello»). La Commissione ha pertanto concluso che non sussistevano ancora ragionevoli garanzie che il sistema di gestione e di controllo del POR Puglia funzionasse efficacemente al fine di prevenire e di individuare gli errori e le irregolarità e di garantire le legittimità, la regolarità e l'esattezza della spesa dichiarata per tale programma dall'inizio del periodo di programmazione sino alla data di sospensione dei pagamenti intermedi.
- 21 Con lettera del 3 aprile 2009 la Commissione ha comunicato le sue conclusioni alle autorità italiane, informandole della sua intenzione di proporre una rettifica del contributo finanziario del FESR a un tasso del 10%, tenuto conto della spesa dichiarata per il programma sino alla data di sospensione dei pagamenti intermedi.
- 22 Con lettere del 15 giugno e del 6 luglio 2009 la Repubblica italiana ha presentato le sue osservazioni al riguardo, concludendo che gli elementi da essa forniti nell'ambito di tali osservazioni dimostravano che i sistemi di gestione, di pagamento e di controllo del POR Puglia avevano praticamente portato a termine il piano d'azione presentato dalla regione al fine di porre rimedio alle censure formulate dalla Commissione nel corso delle missioni di audit del 2007 e del 2009. Di conseguenza, essa si è opposta all'applicazione della rettifica forfettaria del 10% e ha chiesto la revoca della sospensione dei pagamenti intermedi.
- 23 Il 30 settembre 2009 si è svolta un'audizione ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/99.
- 24 In seguito a tale audizione, il 16 ottobre 2009, la Repubblica italiana ha trasmesso osservazioni complementari alla Commissione al fine di giustificare la propria domanda di annullamento della rettifica forfettaria del contributo finanziario proposta da quest'ultima. Essa ha altresì proposto talune rettifiche da apportare nella successiva certificazione delle spese.
- 25 Con lettera del 19 ottobre 2009 la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane un progetto di resoconto dell'audizione del 30 settembre 2009. A seguito delle osservazioni delle autorità italiane, è stata loro inviata una versione cartacea con lettera del 10 novembre 2009.
- 26 Con decisione C (2009) 10350 def., del 22 dicembre 2009 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha ridotto il contributo finanziario assegnato a titolo del FESR al POR Puglia, per il periodo 2000-2006, applicando una rettifica finanziaria del 10% sulle spese certificate sino alla data di sospensione dei pagamenti intermedi.
- 27 Considerata la percentuale di partecipazione del FESR alla spesa complessiva per la realizzazione del POR Puglia durante il periodo di programmazione 2000-2006, la rettifica ammontava a EUR 127 171 762,65. Tenuto conto dell'incidenza, sulla partecipazione del FESR, della rettifica apportata dalle stesse autorità italiane, la Commissione ha ridotto il contributo assegnato a titolo del FESR di un importo pari a EUR 79 335 741,11 (articolo 1, considerando 32 e 47, della decisione impugnata, e il suo allegato 1).

- 28 La decisione di ridurre il contributo è stata basata sulla conclusione che i sistemi istituiti dalle autorità italiane, per quanto riguarda i controlli di primo e di secondo livello, e le verifiche da parte dell'autorità di pagamento – tutti costituenti elementi chiave del sistema di gestione e di controllo – non funzionavano efficacemente e in maniera da prevenire le irregolarità e garantire l'ammissibilità delle spese certificate (considerando 37, 41 e 42 della decisione impugnata).
- 29 L'articolo 2 della decisione impugnata stabiliva che sarebbe stata inviata alla Repubblica italiana una nota di debito di importo pari a EUR 79 335 741,11.
- 30 Ai sensi dell'articolo 3 della decisione impugnata, le autorità italiane erano tenute a comunicare alla Commissione, nella successiva certificazione delle spese, la deduzione delle spese irregolari indicate nella loro nota del 16 ottobre 2009.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 31 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 marzo 2010, la Repubblica italiana ha introdotto il presente ricorso.
- 32 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 33 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la Repubblica italiana alle spese.
- 34 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del regolamento di procedura del Tribunale, ha chiesto alle parti di rispondere per iscritto ad alcuni quesiti. Le parti hanno ottemperato a tali misure di organizzazione del procedimento nei termini impartiti.
- 35 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale durante l'udienza che ha avuto luogo il 24 settembre 2013.

In diritto

1. Sintesi dei motivi di annullamento

- 36 A sostegno del ricorso la Repubblica italiana deduce quattro motivi. Il primo motivo verte su un travisamento dei fatti e su una violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché dell'articolo 4 del regolamento n. 438/2001. Il secondo motivo verte su un travisamento dei fatti e su una violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001. Il terzo

motivo verte sul difetto di motivazione e su un'ulteriore violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999. Con il quarto motivo, la Repubblica italiana fa valere la violazione dell'articolo 12 del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 431/2001, nonché l'incompetenza della Commissione.

- 37 È pacifico tra le parti che il primo e il secondo motivo sono sostanzialmente identici per quanto concerne le ragioni della violazione addotta, mentre differiscono per il loro oggetto: il primo motivo verte sui controlli di primo livello, mentre il secondo motivo attiene ai controlli di secondo livello. Occorre, pertanto, esaminare i due motivi congiuntamente.

2. Sul primo e sul secondo motivo, vertenti sul travisamento dei fatti e sulla violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, nonché sulla violazione dei principi di partenariato e di proporzionalità

- 38 Il primo e il secondo motivo si suddividono in tre parti, vale a dire, in primo luogo, un travisamento dei fatti e una violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, in secondo luogo, una violazione del principio di partenariato e, in terzo luogo, una violazione del principio di proporzionalità.

Sulla prima parte, vertente su un travisamento dei fatti e sulla violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001

- 39 La Repubblica italiana sostiene che la Commissione ha travisato i fatti in quanto ha affermato, ai considerando 37 e 42 della decisione impugnata, che non disponeva di informazioni che le consentissero di concludere che i controlli di primo e di secondo livello funzionavano efficacemente e in maniera da prevenire le irregolarità e garantire l'ammissibilità delle spese certificate, e ciò nonostante il fatto che gli elementi forniti dalle autorità regionali pugliesi in risposta alle censure contenute nella relazione di audit del 14 maggio 2009 dimostrassero il contrario.

- 40 La Repubblica italiana contesta l'esistenza di carenze nei controlli di primo e di secondo livello, quali constatate dai revisori dell'Unione relativamente ai progetti specifici. Essa contesta le loro valutazioni in base alle quali i controlli di primo e di secondo livello presenterebbero lacune e non sarebbero pertanto affidabili, in quanto tali controlli non avevano in particolare rilevato, nei progetti relativi ai lavori pubblici (infrastrutture), che l'aggiudicazione di taluni appalti aveva avuto luogo in base a procedimenti che prevedevano l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, che lavori complementari erano stati autorizzati dopo l'aggiudicazione dei lavori senza giustificare l'esistenza di motivi imprevedibili o che i lavori pubblici realizzati non erano ancora funzionali diversi anni dopo la conclusione dei lavori. Più in particolare, essa fa valere che l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse non poteva di per sé costituire una violazione delle norme del diritto dell'Unione in quanto riguardava appalti di valore inferiore alla soglia di applicazione delle direttive comunitarie di cui trattasi, segnatamente della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), e che i controlli relativi alla sussistenza di interessi transfrontalieri di tali lavori, in applicazione della giurisprudenza pertinente, erano in corso. Essa sostiene di aver contestato, nel corso di tutto il procedimento amministrativo, il fatto che tali elementi, segnalati dai revisori dell'Unione come irregolarità non rilevate durante i

controlli da parte delle autorità nazionali, costituissero le irregolarità che dovevano essere segnalate dai controllori nazionali e che la Commissione non ha risposto a tali contestazioni né durante l'udienza del 30 settembre 2009 né nella decisione impugnata. Oltre alle irregolarità asseritamente commesse in relazione ai progetti specifici, resterebbe, secondo la Repubblica italiana, ben poco da contestarle per quanto riguarda i controlli di primo livello alla data della decisione impugnata.

- 41 Di conseguenza, la Repubblica italiana sostiene che, ritenendo che i controlli di primo e di secondo livello non fossero affidabili rispetto agli standard di cui agli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, la Commissione è incorsa in una violazione di tali disposizioni. Essa avrebbe inoltre violato l'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e l'articolo 39, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1260/1999, allorché ha ritenuto che sussistessero irregolarità a carattere sistematico nel sistema di controllo istituito per il POR Puglia e ha quindi ridotto nella misura del 10% la partecipazione del FESR.
- 42 La Repubblica italiana respinge altresì gli argomenti della Commissione quanto alla persistenza di ritardi e di insufficienze nei controlli di secondo livello. Essa sostiene di aver dimostrato, nella sua nota del 16 ottobre 2009, che il livello di detti controlli ultimati a tale data aveva superato il 5% prescritto dall'articolo 10 del regolamento n. 438/2001. Inoltre, l'entità delle rettifiche apportate a seguito dei controlli ultimati di secondo livello proverebbe l'efficacia di detti controlli.
- 43 A tale riguardo, la Repubblica italiana fa altresì valere che le autorità del POR Puglia hanno compiuto un notevole progresso nell'esecuzione dei controlli, segnatamente per quanto riguarda il recupero del ritardo. Tale progresso nell'esecuzione dei controlli ed il miglioramento del funzionamento del sistema istituito per il POR Puglia avrebbero dovuto, secondo la Repubblica italiana, indurre la Commissione a concludere nel senso dell'affidabilità e dell'efficacia di tale sistema e a rinunciare ad applicare la prevista riduzione della partecipazione del FESR.
- 44 In udienza la Repubblica italiana ha anche sostenuto che la verifica finale dell'ammissibilità delle spese relative ad un programma si effettuava al momento della sua conclusione e del pagamento del saldo. Pertanto, in fase di chiusura del programma, sarebbe ancora possibile «eliminare la certificazione» di talune spese dichiarate e coperte all'epoca dei pagamenti intermedi ed escluderle dal finanziamento comunitario al fine di evitare le perdite per il bilancio dell'Unione. Di conseguenza, secondo la Repubblica italiana, una riduzione forfettaria del 10% della partecipazione del FESR non può essere applicata dalla Commissione quale «misura di salvaguardia» per irregolarità nel funzionamento del sistema di gestione e di controllo constatate durante un determinato periodo di programmazione, ma eliminate prima della sua conclusione.

- 45 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.

Osservazioni preliminari

- 46 Interrogata dal Tribunale in udienza su tale punto, la Repubblica italiana ha affermato che il primo e il secondo motivo dovevano essere intesi come diretti ad addebitare alla Commissione sia un travisamento dei fatti sia un errore di valutazione dei fatti. Da un lato, secondo la Repubblica italiana, la Commissione ha travisato taluni fatti in quanto la situazione fattuale su cui essa ha fondato la sua valutazione non corrispondeva alla realtà, mentre le autorità italiane avevano fornito prove in grado di rimettere in discussione le allegazioni dei

revisori dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la sussistenza di irregolarità nella realizzazione dei progetti specifici. Dall'altro, la Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione dei fatti, poiché ha ritenuto che le carenze nel funzionamento del sistema di controlli per il POR Puglia fossero tali da giustificare l'applicazione di una riduzione del 10% al contributo finanziario del FESR.

- 47 A tale riguardo occorre ricordare che il Tribunale non è vincolato dalla qualificazione che le parti danno ai propri mezzi ed argomenti (sentenza del Tribunale del 15 dicembre 1999, Freistaat Sachsen e a./Commissione, T-132/96 e T-143/96, Racc. pag. II-3663, punto 96).
- 48 Il Tribunale constata che, facendo valere un travisamento dei fatti da parte della Commissione in violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, la Repubblica italiana censura in effetti la Commissione per aver proceduto ad un'applicazione erronea delle disposizioni pertinenti nonostante le osservazioni presentate dalle autorità italiane successivamente alle allegazioni dei revisori dell'Unione contenute nella relazione di audit del 14 maggio 2009 che aveva rilevato le irregolarità nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia. Sia nelle sue memorie scritte sia in udienza la Repubblica italiana ha infatti addebitato alla Commissione di aver applicato l'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonostante non fossero rispettati i criteri previsti dall'articolo 39, paragrafo 2, di tale regolamento. Essa fa infatti valere che la presenza delle gravi insufficienze nel sistema di gestione e di controllo non era accertata, in quanto talune carenze rilevate dai revisori dell'Unione non erano tali, era stato compiuto un progresso quanto al funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia, e le carenze rilevate presentavano un carattere meno grave di quanto ritenuto dalla Commissione. La Repubblica italiana imputa quindi alla Commissione un'erronea qualificazione dei fatti di causa per quanto riguarda le norme giuridiche applicabili, che ha determinato un'erronea applicazione delle disposizioni in oggetto e pertanto un errore di valutazione dei fatti.
- 49 Occorre inoltre rilevare che laddove la Repubblica italiana, nell'ambito della prima parte dei suoi motivi primo e secondo, fa valere che la Commissione, nell'adottare la decisione impugnata, non ha preso in considerazione le osservazioni presentate dalle autorità del POR Puglia nel corso del procedimento amministrativo senza aver contestato il loro valore probatorio, tale argomento si ricollega al terzo motivo, vertente sul difetto di motivazione, e sarà esaminato nell'ambito di esso.

Richiamo dei principi

- 50 Si deve anzitutto ricordare che la norma secondo cui solo le spese effettuate dalle autorità nazionali conformemente alle norme del diritto dell'Unione sono a carico del bilancio dell'Unione è applicabile anche alla concessione di un contributo finanziario a titolo del FESR (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 21 giugno 2012, Spagna/Commissione, T-178/10, T-263/10 e T-265/10, non pubblicata nella Raccolta, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Conformemente all'esigenza di una buona gestione finanziaria sancita all'articolo 317 TFUE, che è alla base dell'attuazione dei fondi strutturali, e avuto riguardo alle responsabilità devolute alle autorità nazionali in siffatta attuazione, l'obbligo degli Stati membri di predisporre sistemi di gestione e di controllo, previsto all'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento n. 1260/1999, e le cui modalità sono precisate dal regolamento n. 438/2001

- riveste un carattere essenziale (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 18 giugno 2010, Lussemburgo/Commissione, T-549/08, Racc. pag. II-2477, punto 47).
- 52 Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 438/2001, i sistemi di gestione e di controllo adottati dagli Stati membri prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della relativa decisione di concessione del contributo e delle disposizioni nazionali e dell'Unione, in particolare di quelle applicabili in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei fondi strutturali, nell'ambito dell'intervento interessato, nonché in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato, di protezione dell'ambiente e di pari opportunità.
- 53 L'articolo 10 di tale regolamento prescrive agli Stati membri di organizzare controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato, in particolare volti a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti e le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento devono riguardare almeno il 5% della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate. Gli Stati membri devono adoperarsi per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato.
- 54 In virtù dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1260/1999, la Commissione sospende i pagamenti intermedi se, dopo aver proceduto alle verifiche necessarie, conclude che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero determinare irregolarità a carattere sistematico. L'articolo 39, paragrafo 3, dello stesso regolamento dispone che la Commissione può in seguito procedere alle rettifiche finanziarie richieste, attraverso la soppressione totale o parziale della partecipazione del fondo all'intervento in questione, se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche necessarie.
- 55 È alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza citata supra ai punti 50 e 51 che occorre esaminare se, come sostiene la Repubblica italiana, la Commissione abbia violato le disposizioni ricordate supra ai punti da 52 a 54, avendo concluso che i sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia non funzionavano efficacemente e in maniera da prevenire le irregolarità e garantire l'ammissibilità delle spese certificate fino alla data della sospensione dei pagamenti intermedi e avendo deciso di ridurre del 10% il contributo del FESR.
- 56 Secondo costante giurisprudenza in materia di Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), spetta alla Commissione la prova dell'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione dei mercati agricoli. Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato. Tuttavia, la Commissione non è obbligata a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli che ha espresso a proposito di tali controlli o di tali dati. Lo Stato membro interessato, per parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo. Tale temperamento dell'onere della prova di cui gode la Commissione è dovuto al fatto che è lo Stato a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti, ed è quindi lo Stato medesimo che deve fornire la

prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (sentenze della Corte del 6 marzo 2001, Paesi Bassi/Commissione, C-278/98, Racc. pag. I-1501, punti da 39 a 41, e del 24 febbraio 2005, Grecia/Commissione, C-300/02, Racc. pag. I-1341, punti da 33 a 36 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 4 settembre 2009, Austria/Commissione, T-368/05, non pubblicata nella Raccolta, punto 71). Le medesime considerazioni valgono in materia di controllo dell'utilizzo del finanziamento del FESR.

Sull'esistenza di gravi insufficienze

- 57 In via preliminare, occorre ricordare che, con la decisione di sospensione dei pagamenti intermedi, la Commissione ha constatato l'esistenza di gravi insufficienze nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia che possono determinare irregolarità a carattere sistematico. Nel sospendere i pagamenti intermedi relativi al POR Puglia, essa ha fissato alle autorità italiane un termine di tre mesi per adottare le seguenti misure: effettuare controlli su un numero di progetti e di importi di spesa sufficiente per consentirle di trarre conclusioni sulla legittimità e sulla regolarità delle spese dichiarate fino alla fine del 2007; adottare le misure adeguate per garantire il rispetto dell'articolo 8 del regolamento n. 438/2001; procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, eliminando in toto il contributo comunitario o una parte di esso e, infine, inviare una relazione contenente una sintesi dei controlli effettuati conformemente agli articoli 4, 9 e 10 del regolamento n. 438/2001. Spetta quindi alle autorità italiane adottare tutte le misure necessarie al fine di conformarsi ai requisiti imposti nella decisione di sospensione dei pagamenti intermedi e di garantire che solo le spese ammissibili e regolari siano finanziate dal FESR.
- 58 Orbene, i revisori dell'Unione, durante la missione di audit del gennaio 2009, hanno constatato diverse irregolarità nel funzionamento del sistema di gestione e di controllo istituito dalle autorità italiane per il POR Puglia che hanno giustificato dubbi seri e ragionevoli nei confronti dei controlli e dell'ammissibilità delle spese certificate fino alla data di sospensione dei pagamenti. Tali irregolarità, così come riportate nella relazione di audit del 14 maggio 2009 e ricordate ai considerando da 24 a 27 della decisione impugnata, erano in particolare costituite dal ritardo nell'esecuzione dei controlli per determinate misure, nonché nella trasmissione delle relazioni, nel seguito dato ai controlli e nell'aggiornamento della tabella di monitoraggio, dalla mancanza di personale nelle strutture dell'autorità di pagamento e dal ritardo nelle verifiche che tale autorità deve effettuare ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 438/2001, e da dubbi relativi all'affidabilità dei controlli, dovuti alla modesta entità delle irregolarità constatate. Inoltre, durante il controllo dei fascicoli selezionati nei progetti specifici, per i quali le autorità italiane affermavano di aver concluso i controlli in data 30 settembre 2008, sono state constatate varie irregolarità non segnalate dai controllori nazionali, nonché controlli che erano stati considerati conclusi senza che fossero stati esaminati documenti essenziali, rimettendo così in discussione l'efficacia e l'affidabilità di tali controlli.
- 59 Conformemente alla giurisprudenza citata supra al punto 55, spettava pertanto alla Repubblica italiana fornire gli elementi che consentissero di confutare le constatazioni della Commissione e di accertare l'esistenza di un sistema di controllo per il POR Puglia ormai affidabile ed operativo.

– Sull'esistenza di irregolarità nei progetti specifici

- 60 Il Tribunale osserva anzitutto che la Repubblica italiana ha dedicato gran parte dei suoi argomenti presentati nell'ambito del presente ricorso a contestare l'esistenza di talune irregolarità rilevate dai revisori dell'Unione durante la missione di audit del gennaio 2009 relativamente ai progetti specifici, al fine di rimettere in discussione la constatazione della mancanza di affidabilità dei controlli effettuati dalle autorità nazionali. Orbene, pur contestando dinanzi al Tribunale l'esistenza di tali irregolarità, la Repubblica italiana, «in uno spirito di cooperazione», aveva proposto alla Commissione di apportare talune rettifiche relative ad alcune di dette irregolarità. Pertanto, le rettifiche sono state proposte per quanto riguarda le misure di «infrastruttura» (considerando 36 della decisione impugnata) e alcuni contratti di servizi di ingegneria (considerando 38 della decisione impugnata), per i quali i revisori dell'Unione hanno constatato le irregolarità nel procedimento di attribuzione di appalti pubblici, nonché per quanto riguarda gli appalti relativi a lavori complementari non giustificati da circostanze impreviste, attribuiti in mancanza di una qualsiasi procedura di messa in concorrenza (considerando 39 della decisione impugnata). Di tali rettifiche la Commissione ha tenuto conto nell'ambito del calcolo dell'importo finale di riduzione del contributo FESR, circostanza non contestata dalla Repubblica italiana (v. infra, punto 86).
- 61 Inoltre, e più in particolare per quanto riguarda gli argomenti della Repubblica italiana con i quali essa contesta la circostanza che i controlli di primo livello presentassero lacune, in quanto non avevano rilevato che l'aggiudicazione di taluni appalti pubblici aveva avuto luogo in base a procedimenti che prevedevano l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, si deve necessariamente constatare che la Commissione non ha mantenuto tali censure nella sua valutazione di cui ai considerando da 33 a 43 della decisione impugnata, che l'aveva indotta a ridurre il contributo del FESR.
- 62 Di conseguenza, senza che sia necessario accertare se i revisori dell'Unione abbiano avuto ragione nel sollevare dubbi quanto all'affidabilità dei controlli, a causa dell'esistenza delle irregolarità di cui supra ai punti 60 e 61, occorre constatare che gli argomenti sollevati a tal proposito dalla Repubblica italiana nell'ambito del presente ricorso sono inconferenti.
- 63 In ogni caso, dalla decisione impugnata, che riassume a tale riguardo le conclusioni dei revisori dell'Unione, risulta che, come fa valere la Commissione, le carenze constatate nei confronti dei controlli relativi a progetti specifici costituivano una delle censure formulate dai revisori dell'Unione riguardo al funzionamento del sistema di controllo istituito dalle autorità del POR Puglia (v. supra, punto 58). Anche qualora si constatasse che, come sostiene la Repubblica italiana, tali carenze non sussistevano o non erano tali da rimettere in discussione l'affidabilità dei controlli effettuati dalle autorità del POR Puglia su detti progetti, ciò non consentirebbe di concludere che il sistema di controllo nel suo insieme era affidabile ed operativo, in quanto sussistevano altre lacune, rilevate dalla Commissione, relative ai sistemi di gestione e di controllo. I revisori dell'Unione hanno infatti evidenziato, in particolare, il persistente ritardo nell'esecuzione dei controlli, nella trasmissione delle relazioni di controllo o nel modo in cui sono state seguite, la modesta entità delle irregolarità rilevate o l'inerzia delle autorità italiane nei confronti delle insufficienze rilevate nel funzionamento dell'autorità di pagamento, circostanze che giustificavano i dubbi relativi alla regolarità delle spese certificate.
- 64 Per quanto riguarda tali altre censure sollevate dai revisori dell'Unione, la Repubblica italiana fa valere che, a partire dalla data dell'ultima missione di audit del gennaio 2009 e fino all'adozione della decisione impugnata, le autorità nazionali hanno compiuto un notevole progresso nell'esecuzione dei controlli. La Repubblica italiana sottolinea che le autorità italiane hanno tenuto in debita considerazione le censure sollevate dai revisori dell'Unione per

quanto riguarda il funzionamento del sistema di controllo del POR Puglia e ciò le ha indotte a rettificare le irregolarità rilevate. Notevoli sforzi sarebbero, in particolare, stati compiuti al fine di recuperare il ritardo nell'esecuzione dei controlli fino al raggiungimento, alla data dell'adozione della decisione impugnata, dei livelli qualitativi e quantitativi richiesti che consentivano di escludere qualsiasi rischio per il bilancio dell'Unione. Si sarebbe altresì provveduto a mettere a disposizione nuove risorse umane per migliorare il funzionamento dell'autorità di pagamento. La Repubblica italiana sostiene di aver fornito elementi sufficienti per provare che il sistema del POR Puglia era ormai operativo ed affidabile e che non presentava più rischi per il bilancio dell'Unione. Pertanto, tenuto conto della situazione del sistema di controllo al momento dell'adozione della decisione impugnata, l'applicazione di una riduzione del contributo del FESR non sarebbe giustificata.

65 Da quanto precede risulta che la Repubblica italiana contesta la riduzione della partecipazione del FESR operata dalla decisione impugnata, basandosi sull'asserita soddisfacente situazione dei controlli alla data dell'adozione della decisione impugnata, nonché facendo valere che le necessarie rettifiche erano state apportate dalle autorità nazionali in seguito a tali controlli.

66 A tale riguardo occorre osservare che l'articolo 1 della decisione impugnata prevede la riduzione del 10% dell'intervento del FESR a favore del POR Puglia sulle spese certificate alla Commissione a partire dall'avvio del programma e fino alla data della decisione di sospensione dei pagamenti intermedi, ovvero fino al 1° luglio 2008. In tal modo, adottando la decisione impugnata, la Commissione intendeva garantire che solo le spese ammissibili che le erano state certificate fino a tale data fossero coperte dal contributo del FESR. I miglioramenti nel funzionamento del sistema di controllo del POR Puglia, su cui la Repubblica italiana fonda il suo argomento in base al quale tale sistema era affidabile ed efficace al momento dell'adozione della decisione impugnata, possono quindi portare alla conseguenza, per quanto riguarda le spese che erano già state certificate alla Commissione, che i controlli eseguiti, a quel punto conformemente ai requisiti, rientrano tra le irregolarità per le quali le autorità nazionali propongono talune rettifiche. Se risultasse dimostrato dalle autorità italiane che il sistema di controllo funzionava ormai conformemente a quanto prescritto dai regolamenti n. 1260/1999 e n. 431/2001 e garantiva quindi che le eventuali irregolarità fossero rilevate dalle autorità nazionali e le necessarie rettifiche applicate di conseguenza, potrebbe risultarne che la riduzione della partecipazione del FESR al POR Puglia, proposta dalla Commissione in applicazione dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, non sia più giustificata.

67 Occorre pertanto esaminare se le autorità italiane siano riuscite a dimostrare che, grazie al progresso compiuto, i sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia erano ormai affidabili e operativi, in modo da garantire che tutte le irregolarità fossero rilevate e che fossero apportate tutte le necessarie rettifiche, o se i dubbi espressi dalla Commissione nella decisione impugnata quanto all'affidabilità dei controlli eseguiti dalle autorità nazionali in seguito alla sospensione dei pagamenti e quanto alla pertinenza o all'affidabilità delle rettifiche apportate in seguito a tali controlli erano fondati, in modo da giustificare l'applicazione di una riduzione del contributo FESR conformemente all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999.

– Sul ritardo nell'esecuzione dei controlli

68 Ai considerando 34 e 42 della decisione impugnata, la Commissione ha rilevato la persistenza di un ritardo nell'esecuzione dei controlli.

- 69 Per quanto riguarda i controlli di primo livello, la Repubblica italiana si era impegnata, nell'ambito del piano di azione stabilito in seguito all'audit del febbraio 2007, approvato dalla Commissione (v. supra, punto 18), a raggiungere l'obiettivo di sottoporre ai controlli di primo livello in loco il 25% delle spese certificate. Orbene, nella sua lettera del 15 giugno 2009 la Repubblica italiana ammette, come giustamente rilevato dalla Commissione, che, sebbene il rispetto di tale obiettivo fosse «alla portata» dell'autorità di gestione, nel marzo 2009 esso non aveva ancora raggiunto il livello minimo richiesto. Inoltre la tabella presentata dalla Repubblica italiana in tale lettera conferma che la quota del 25% delle spese da sottoporre ai controlli non era ancora stata raggiunta, in particolare per quanto riguarda la misura 3.13 oggetto, ad esempio, del considerando 34 della decisione impugnata.
- 70 Orbene, la dichiarazione che la Repubblica italiana ha compiuto uno sforzo al fine di recuperare il ritardo nell'esecuzione dei controlli o l'aumento della percentuale delle spese sottoposte a tali controlli o ancora il fatto che a marzo 2009 il livello delle spese controllate avesse raggiunto la soglia convenuta del 25% per quindici delle ventidue misure, come risulta dalla lettera delle autorità italiane del 15 giugno 2009 – risultato che, conformemente a quanto affermato dalle autorità italiane nella lettera del 16 ottobre 2009, non era ancora migliorato a settembre dello stesso anno –, evidentemente non consente di concludere che le autorità italiane avevano posto rimedio a tale censura in tempo utile per quanto riguarda l'insieme delle misure.
- 71 Occorre pertanto dichiarare che la Repubblica italiana non ha fornito prove che consentano di confutare quanto constatato dalla Commissione in relazione ai ritardi nell'esecuzione dei controlli di primo livello, ma, al contrario, ha confermato che la quota di tali controlli per determinate misure non aveva raggiunto la soglia convenuta del 25%.
- 72 Per quanto riguarda il ritardo nell'esecuzione dei controlli di secondo livello, la Repubblica italiana fa valere che essi hanno superato il 5% previsto dall'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 438/2001. La Commissione addebita tuttavia alla Repubblica italiana di aver computato in tale percentuale controlli che non rispettavano i requisiti previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 438/2001.
- 73 Da un lato, alcuni di tali controlli sono stati effettuati da strutture terze, come ammesso dalla Repubblica italiana, ma non sono stati convalidati dall'organismo di controllo. La Repubblica italiana non ha fornito prove atte a dimostrare che tali controlli erano stati esclusi dall'insieme dei controlli contabilizzati come controlli di secondo livello. Essa infatti, nella sua lettera del 6 luglio 2009, ha sostenuto che, «[a]nche al netto dei controlli effettuati dalla [s]truttura [t]erza e non convalidati dall'Ufficio [di verifica]zione, la percentuale di spese assoggettate a controllo di [secondo] livello è pari al 13% circa delle spese certificate alla Commissione sino al 31 dicembre 2007, quindi ben oltre la percentuale indicata nel [regolamento n.] 438/2001». Dal fascicolo non risulta tuttavia che essa abbia dato seguito alla censura mossa a tale riguardo dalla Commissione durante l'udienza del 30 settembre 2009, che ha richiesto che i controlli non convalidati dall'organismo di controllo fossero effettivamente esclusi dal computo del totale dei controlli di secondo livello.
- 74 Dall'altro lato, la decisione impugnata rileva che le autorità italiane, nonostante diversi scambi di corrispondenza nonché lo svolgimento dell'audizione, non hanno fornito prove sufficienti a dimostrare che i controlli effettuati dall'organismo di controllo abbiano rispettato i requisiti di cui all'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, e in particolare, da una parte, che abbiano rispettato il requisito della rappresentatività dei campioni controllati, soprattutto sul piano temporale per quanto riguarda tutto il periodo considerato fino alla sospensione dei

pagamenti intermedi, e, dall'altra, che i controlli sui campioni scelti siano effettivamente stati eseguiti (considerando 42 della decisione impugnata). Nonostante le autorità italiane, nella loro lettera del 6 luglio 2009, abbiano fornito tabelle di riepilogo dei controlli in termini di copertura territoriale e temporale, esse hanno altresì informato la Commissione che, per quanto riguardava gli esercizi 2006 e 2007, era stato stabilito un «piano d'azione» per assicurare lo svolgimento e la conclusione dei controlli di secondo livello «in tempo utile alla chiusura del Programma». Da tali affermazioni delle autorità italiane risulta che i controlli di secondo livello per gli esercizi 2006 e 2007 non erano ancora stati effettuati alla data dell'adozione della decisione impugnata. Le affermazioni relative al recupero di tali controlli entro novembre 2009, formulate in udienza, non sono state corroborate da prove concrete.

- 75 Tenuto conto del fatto che la Repubblica italiana non ha fornito prove contrarie, la Commissione ha legittimamente contestato l'affidabilità della percentuale delle spese controllate e quindi delle rettifiche proposte in seguito a tali controlli di secondo livello, in quanto, per determinare l'importo delle spese controllate, si è tenuto conto di controlli che non rispettavano i criteri previsti dall'articolo 10 del regolamento n. 438/2001.
- 76 La constatazione attinente al ritardo nell'esecuzione dei controlli non può essere invalidata dall'argomento della Repubblica italiana diretto a far valere che le quote richieste dei controlli sarebbero state raggiunte prima della conclusione del programma. Infatti, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, per confutare i dubbi sollevati dalla Commissione quanto all'affidabilità del sistema di controlli per il POR Puglia e soprattutto quanto all'affidabilità e all'eshaustività delle rettifiche proposte relativamente alle spese certificate fino alla data della sospensione dei pagamenti intermedi, non è sufficiente che il livello richiesto di controlli sia stato raggiunto per tutte le misure al momento della conclusione dell'intervento del FESR al POR Puglia. Infatti, anzitutto, dall'articolo 9 del regolamento n. 438/2001 risulta che la dichiarazione di spesa alla Commissione riguarda esclusivamente spese che sono state effettivamente realizzate. Pertanto, il ritardo nell'esecuzione dei controlli di primo livello, nonché la carenza o il ritardo nelle verifiche da parte dell'autorità di pagamento delle spese certificate alla Commissione per i pagamenti intermedi, non consente di assicurare che tali spese siano ammissibili. Esiste quindi un rischio che i fondi del bilancio dell'Unione siano utilizzati per coprire spese irregolari. Inoltre, conformemente all'articolo 10, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 438/2001, gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli di secondo livello su tutto il periodo interessato, nonché a controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni. Pertanto, i controlli devono essere eseguiti regolarmente sulle operazioni relative alle diverse misure. Di conseguenza, il fatto di avere, per talune delle misure, raggiunto o addirittura oltrepassato la soglia richiesta e di raggiungerla, per le altre misure, solo al momento della conclusione del programma non consente di assicurare che le spese certificate alla Commissione nel corso del periodo di programmazione siano ammissibili.
- 77 Allo stesso modo, non può essere accolto l'argomento sollevato in udienza dalla Repubblica italiana, diretto a far valere che le verifiche definitive dell'ammissibilità delle spese si effettuano, in generale, al momento della conclusione dell'intervento del FESR in un programma e che pertanto, per le spese inizialmente certificate alla Commissione per i pagamenti intermedi, al pagamento del saldo può poi essere «eliminata la certificazione». A tale riguardo occorre ricordare che dalla giurisprudenza risulta che la Commissione può, in ogni momento, adottare la decisione di riduzione di un contributo finanziario, come attesta l'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, ai sensi del quale la Commissione accerta che negli Stati membri esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo che consentano l'impiego efficace e corretto dei fondi comunitari. A tal fine essa

può quindi effettuare controlli sulle azioni finanziate (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 23 settembre 1994, An Taisce e WWF UK/Commissione, T-461/93, Racc. pag. II-733, punto 36). Qualsiasi diversa interpretazione dell'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999 pregiudicherebbe l'effetto utile dell'obbligo incombente alla Commissione e agli Stati membri di controllare il regolare utilizzo dei contributi finanziari dell'Unione. Inoltre, seguire l'argomento della Repubblica italiana equivarrebbe a svuotare di significato le disposizioni dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999, consentendo alla Commissione di sospendere i pagamenti intermedi e in seguito, eventualmente, di eliminare in tutto o in parte la partecipazione del FESR a un intervento.

– Sull'affidabilità delle rettifiche proposte

- 78 Nella decisione impugnata la Commissione ha altresì contestato l'affidabilità delle rettifiche proposte dalle autorità italiane.
- 79 A tale proposito, al considerando 36 della decisione impugnata, per quanto riguarda le misure di «infrastruttura», e al considerando 39 di tale decisione, per quanto riguarda gli appalti relativi a lavori complementari non giustificati da circostanze impreviste, essa ha rilevato che gli importi delle rettifiche proposte, di entità modesta tenuto conto delle irregolarità rilevate dai revisori dell'Unione sui campioni di operazioni, consentivano di dubitare dell'affidabilità dei controlli realizzati e dell'affidabilità delle rettifiche proposte. La Repubblica italiana non ha presentato dinanzi al Tribunale argomenti che consentissero di ritenere che essa avesse fornito, durante il procedimento amministrativo, prove concrete che permettessero di confutare tali constatazioni della Commissione e di provare l'affidabilità dei controlli eseguiti nonché l'affidabilità e l'eshaustività delle rettifiche proposte.
- 80 La Commissione ha altresì contestato, al considerando 35 della decisione impugnata, l'affidabilità delle rettifiche proposte per la misura 1.1 a titolo dei controlli di primo livello, in quanto dai documenti raccolti durante l'audit emergerebbe che tali rettifiche risultavano dai controlli di secondo livello. Pertanto, secondo la Commissione, sussisteva il rischio che i controlli fossero stati computati doppiamente. In udienza la Repubblica italiana ha affermato che le inesattezze in questione risultavano da un errore di natura contabile. A tale proposito il Tribunale rileva che, indipendentemente dalla natura delle inesattezze cui si fa riferimento al considerando 35 della decisione impugnata, non si può censurare la Commissione per aver sollevato dubbi relativi all'affidabilità delle rettifiche proposte per la misura 1.1, dal momento che dal fascicolo non risulta che le autorità italiane durante il procedimento amministrativo abbiano fornito prove concrete che consentissero di fugare i dubbi della Commissione quanto all'effettività dei controlli che hanno dato luogo alla rettifiche di cui trattasi.
- 81 Inoltre la Commissione, al considerando 38 della decisione impugnata, ha rilevato di non essere stata in grado di verificare l'esattezza dell'importo delle rettifiche forfettarie apportate ai contratti relativi ai servizi di ingegneria per i quali le irregolarità nella procedura di aggiudicazione di appalti pubblici erano state constatate dai revisori dell'Unione. Risulta infatti dalla loro lettera del 16 ottobre 2009 che le autorità italiane hanno ritenuto che le rettifiche proposte in seguito ai controlli di primo livello sui contratti relativi ai servizi di ingegneria siano state sottostimate e che si è ritenuto più prudentiale e congruo applicare una riduzione forfettaria del 25% sull'ammontare complessivo di tali contratti. Tuttavia le autorità italiane si sono astenute dal fornire prove concrete del fatto che tale percentuale corrispondesse meglio alla situazione effettiva riguardante le irregolarità relative ai contratti di servizio di ingegneria. In mancanza di prove concrete da parte delle autorità italiane, si deve necessariamente constatare che i dubbi espressi dalla Commissione quanto

all'affidabilità dell'importo delle rettifiche in questione sono giustificati, in quanto non è accertato che tali rettifiche riflettano al meglio la portata delle eventuali irregolarità.

- 82 Per quanto riguarda talune rettifiche risultanti dai controlli di secondo livello proposte dalle autorità italiane, la Commissione, al considerando 42 della decisione impugnata, ha contestato la loro affidabilità, poiché le autorità nazionali avrebbero «tenuto conto delle constatazioni effettuate dalla Corte dei conti europea in occasione di un audit svolto nel novembre/dicembre 2008, nonché delle constatazioni effettuate dalla Commissione in occasione della missione del gennaio 2009 relativamente al progetto “Costruzione impianto depurativo consortile Pulsano-Leporano”». A tale riguardo, la Repubblica italiana fa valere che il progetto in questione è stato oggetto del controllo di primo livello, che non ha rilevato irregolarità. Tuttavia, in seguito alle censure sollevate nei confronti di tale progetto sia dalla Corte dei conti dell'Unione europea sia dalla Commissione, e in uno spirito di cooperazione, le autorità italiane hanno deciso di apportare la rettifica a titolo di controlli di secondo livello, come indicato nella tabella di cui al punto 4 della lettera delle autorità italiane del 16 ottobre 2009.
- 83 Da tale argomento presentato dalla Repubblica italiana risulta che, per quanto riguarda il progetto Pulsano-Leporano, le rettifiche proposte dalle autorità italiane sono state a titolo di controlli di secondo livello. Tuttavia nulla consente di verificare che tali controlli di secondo livello sul progetto Pulsano-Leporano siano stati effettivamente eseguiti e abbiano rilevato irregolarità tali da giustificare le rettifiche proposte o se le autorità italiane le abbiano proposte solo in risposta alle censure formulate al riguardo dai revisori della Commissione o dalla Corte dei conti. Pertanto i dubbi della Commissione quanto all'affidabilità delle rettifiche proposte a titolo di controlli di secondo livello per il progetto Pulsano-Leporano devono essere ritenuti ragionevoli. Essi non sono stati rimessi in discussione da prove concrete che la Repubblica italiana avrebbe fornito al fine di dimostrare che tali rettifiche risultavano dai controlli di secondo livello effettivamente eseguiti.
- 84 La Repubblica italiana contesta inoltre l'importo delle rettifiche risultanti dai controlli nazionali di secondo livello, come affermato al considerando 42 della decisione impugnata. La Repubblica italiana sostiene che tale importo dovrebbe ammontare a EUR 59 186 909 e non a EUR 30 950 978,33. Orbene, la Commissione osserva che l'importo di EUR 30 950 978,33 risulta dalla tabella riassuntiva dell'insieme delle rettifiche apportate dalle autorità italiane, prodotta nella nota del 16 ottobre 2009.
- 85 In risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la Repubblica italiana ha fatto valere che l'importo delle rettifiche proposte dalle autorità italiane a titolo dei controlli di secondo livello era formato dall'importo di EUR 30 950 978,33 e dall'importo di EUR 28 235 931,35 relativo alle rettifiche risultanti da irregolarità constatate nell'aggiudicazione di appalti pubblici di ingegneria. La Commissione a tale proposito ha sostenuto che, tenuto conto del fatto che dalle osservazioni delle autorità italiane non emergeva in modo chiaro se le rettifiche proposte a titolo delle irregolarità constatate nell'aggiudicazione di appalti pubblici di ingegneria risultassero dai controlli di primo o di secondo livello, l'importo di EUR 28 235 931,35 era stato considerato separatamente, senza attribuirlo più specificamente ai controlli di primo o di secondo livello.
- 86 A tale riguardo il Tribunale osserva che dal considerando 32 della decisione impugnata nonché dal suo allegato risulta che tutte le rettifiche proposte dalle autorità italiane sono state prese in considerazione dalla Commissione. La Repubblica italiana ha confermato in udienza che essa non contestava l'importo totale di EUR 95 672 043,08 adottato dalla Commissione nella decisione impugnata a titolo delle rettifiche proposte dalle autorità italiane e pertanto

non contestava l'importo finale della riduzione della partecipazione del FESR al POR Puglia, così come esso è stato determinato all'articolo 2 della decisione impugnata. La Repubblica italiana non ha spiegato in che modo la censura, in base alla quale le rettifiche risultanti da irregolarità constatate nell'aggiudicazione di appalti pubblici di ingegneria dovrebbero essere prese in considerazione più specificamente a titolo dei controlli di secondo livello, potrebbe determinare l'annullamento della decisione impugnata.

87 Alla luce di ciò, senza che sia necessario esaminare se l'importo di EUR 28 235 931,35 delle rettifiche proposte dalle autorità italiane faccia parte delle rettifiche a titolo di controlli di secondo livello, occorre constatare che un eventuale errore di tal genere non può incidere sulla legittimità della decisione impugnata, in quanto l'insieme delle rettifiche proposte dalle autorità italiane, in particolare la rettifica dell'importo di EUR 28 235 931,35, è stato preso in considerazione dalla Commissione nel calcolo dell'importo della riduzione della partecipazione del FESR al POR Puglia. Pertanto la presente censura è inconferente.

– Sul malfunzionamento dell'autorità di pagamento

88 La Commissione ha altresì ritenuto, nella decisione impugnata, che le autorità italiane non abbiano fornito elementi probatori che consentissero di confutare quanto constatato dai revisori dell'Unione relativamente al malfunzionamento dell'autorità di pagamento.

89 A tale riguardo il Tribunale constata che la Repubblica italiana, nell'ambito del presente ricorso, non deduce alcun motivo specifico diretto a contestare la fondatezza delle affermazioni riguardanti l'autorità di pagamento sulle quali si fonda la decisione impugnata. Orbene, come giustamente rilevato dalla Commissione, le carenze constatate in relazione al funzionamento dell'autorità di pagamento costituiscono, oltre che insufficienze nel sistema dei controlli di primo e di secondo livello, uno degli elementi presi in considerazione dalla Commissione al fine di constatare la sussistenza di un rischio elevato di danno finanziario per il FESR, che giustifica l'applicazione della rettifica alla partecipazione del medesimo al POR Puglia.

90 Sebbene nell'ambito del motivo vertente sul difetto di motivazione (v. infra, punto 122) la Repubblica italiana contesti la fondatezza della decisione impugnata per quanto riguarda la constatazione delle lacune nel funzionamento dell'autorità di pagamento, si deve necessariamente constatare che, nella lettera del 15 giugno 2009, le autorità italiane hanno fatto valere che i problemi sollevati dai revisori dell'Unione erano «in via di superamento» per mezzo di un rafforzamento della struttura in termini di risorse umane. Ciò è stato confermato dalla Repubblica italiana nelle sue memorie scritte presentate dinanzi al Tribunale. Una tabella contenente la nuova struttura da implementare è stata allegata alla lettera del 15 giugno 2009. Tuttavia a tale lettera non era stato allegato alcun documento che consentisse di provare che la struttura era operativa o di confutare quanto constatato dalla Commissione per quanto riguarda il ritardo nelle verifiche da parte dell'autorità di pagamento a titolo dell'articolo 9 del regolamento n. 438/2001 e nell'aggiornamento della contabilità degli importi da recuperare a titolo dell'articolo 8 dello stesso regolamento, né un siffatto documento era stato presentato in un'altra fase del procedimento che ha condotto all'adozione della decisione impugnata.

91 Da quanto precede risulta che la Repubblica italiana non ha fornito prove sufficienti a dimostrare l'efficacia e l'affidabilità dell'insieme delle misure di sorveglianza e di controllo per il POR Puglia (v. la giurisprudenza ricordata supra al punto 56) e non è riuscita a provare

che le rettifiche che le autorità italiane hanno proposto di apportare erano adeguate e tali da rimettere in discussione la riduzione del contributo del FESR decisa dalla Commissione.

- 92 Pertanto, tenuto conto dei dubbi seri e ragionevoli relativi all'affidabilità delle rettifiche proposte dalle autorità nazionali, dovuti in particolare al ritardo persistente nell'esecuzione dei controlli richiesti e alla mancanza di una prova tangibile e concreta che tali rettifiche risultano dai controlli che coprono tutte le operazioni che possono presentare le irregolarità, la Commissione ha correttamente deciso di applicare una riduzione della partecipazione del FESR al POR Puglia conformemente all'articolo 39, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1260/1999.
- 93 Dalle considerazioni che precedono risulta che la prima parte dei motivi primo e secondo deve essere respinta.

Sulla seconda parte, vertente su una violazione del principio di partenariato sancito all'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999

- 94 Nella seconda parte del primo e del secondo motivo, la Repubblica italiana imputa alla Commissione di aver violato l'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, in quanto essa non avrebbe agito in uno spirito di partenariato e di cooperazione nell'esame delle obiezioni sollevate dalla Regione Puglia dato che, senza averle contestate, non ne ha tenuto conto.
- 95 Peraltro, la Repubblica italiana insiste sul fatto che il principio di partenariato sancito all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 implica che la riduzione della partecipazione del FESR a un intervento non può essere applicata se, nell'ambito di tale cooperazione, le autorità del programma, seguendo le indicazioni della Commissione, apportano modifiche ai sistemi tali da determinare un miglioramento del funzionamento dei medesimi. A parere della Repubblica italiana, il principio di partenariato imporrebbe alla Commissione di tener conto, al momento dell'adozione di una decisione di riduzione del contributo del FESR, del progresso realizzato dalle autorità nazionali nell'attuazione del sistema di gestione e di controllo in seguito alle critiche che essa avrebbe mosso a tale riguardo durante diverse missioni di audit. La Repubblica italiana ritiene quindi che la Commissione abbia violato tale principio, fondando la propria decisione sull'immagine del funzionamento del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia, come riportata dai revisori dell'Unione in seguito alla missione di audit del gennaio 2009, senza tener conto dei progressi compiuti successivamente a tale audit, ma prima dell'adozione della decisione impugnata.
- 96 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.
- 97 A tale riguardo occorre ricordare anzitutto che, secondo la giurisprudenza, il procedimento di liquidazione dei conti ha essenzialmente lo scopo di garantire che l'imputazione delle spese da parte delle autorità nazionali sia avvenuta in modo conforme alle norme dell'Unione (sentenza della Corte del 27 gennaio 1988, Danimarca/Commissione, 349/85, Racc. pag. 169, punto 19). Gli articoli 38 e 39 del regolamento n. 1260/1999 prevedono a tal fine un procedimento di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, che offre agli Stati membri interessati tutte le garanzie richieste per presentare il loro punto di vista (v., in tal senso, sentenza della Corte del 29 gennaio 1998, Grecia/Commissione, C-61/95, Racc. pag. I-207, punto 39). In base a tale procedimento, la Commissione e gli Stati membri si sforzano di identificare e di analizzare, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, tutti i dati pertinenti al fine di evitare la presa in carico da parte dei fondi di spesa

irregolari e in vista dell'applicazione delle rettifiche finanziarie necessarie (sentenze del Tribunale del 22 maggio 2012, Portogallo/Commissione, T-345/10, non pubblicata nella Raccolta, punti 30 e segg., e del 15 gennaio 2013, Spagna/Commissione, T-54/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 26).

- 98 Dalla giurisprudenza risulta parimenti che tra le garanzie conferite dall'ordinamento giuridico dell'Unione nei procedimenti amministrativi rientrano, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e quello di motivare la decisione in modo sufficiente (sentenza della Corte del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Racc. pag. I-5469, punto 14; v. anche, in tal senso, sentenza della Corte del 6 novembre 2008, Paesi Bassi/Commissione, C-405/07 P, Racc. pag. I-8301, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 Per quanto riguarda la censura attinente alla violazione del principio di partenariato, occorre necessariamente constatare che dal fascicolo risulta che la Commissione ha proseguito il dialogo con le autorità italiane dopo la prima missione di audit del febbraio 2007 fino all'adozione della decisione impugnata. La Repubblica italiana stessa fa riferimento, nell'ambito delle sue memorie scritte presentate dinanzi al Tribunale, allo scambio di corrispondenza avuto con la Commissione per rispondere alle censure formulate dai revisori dell'Unione, nonché all'udienza del 30 settembre 2009, durante la quale si è intrattenuta con i rappresentanti della Commissione.
- 100 Si deve pertanto necessariamente constatare che la Repubblica italiana ha avuto a disposizione tutte le garanzie richieste per presentare il suo punto di vista ed è stata coinvolta in modo corretto nel procedimento che ha indotto la Commissione ad adottare la decisione impugnata, circostanza che del resto la Repubblica italiana non contesta.
- 101 Inoltre nulla consente di constatare che la Commissione abbia ommesso di esaminare in modo accurato e imparziale le osservazioni presentate dalle autorità italiane e tese a dimostrare che il progresso compiuto nel funzionamento del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia consentiva ormai di concludere nel senso della sua affidabilità. Infatti la Commissione, nella decisione impugnata, ha menzionato le diverse tappe del procedimento amministrativo che l'hanno indotta ad adottare la decisione medesima, nonché le osservazioni che le autorità italiane avevano presentato in risposta alle censure formulate nei confronti del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia. Come giustamente osservato dalla Commissione, ai considerando 16 e seguenti della decisione impugnata, si fa riferimento alle osservazioni presentate dalle autorità italiane, sia per iscritto sia oralmente, durante l'udienza del 30 settembre 2009. Inoltre, ai considerando da 28 a 32 della decisione impugnata, intitolati «Posizione delle autorità italiane sui risultati dell'audit della Commissione», la decisione impugnata riassume la posizione assunta dalle autorità italiane nelle loro risposte del 15 giugno, del 6 luglio e del 16 ottobre 2009, nonché gli argomenti da esse invocati a sostegno della domanda di annullamento della rettifica finanziaria prospettata e di revoca della sospensione dei pagamenti intermedi. Peraltro, i considerando da 33 a 39 e 42 della decisione impugnata attestano la posizione della Commissione per quanto riguarda le rettifiche apportate dalle autorità nazionali, facendo riferimento ad un certo progresso nell'esecuzione dei controlli realizzati dalle autorità italiane dopo l'elaborazione della relazione di audit del 14 maggio 2009. Inoltre, dal considerando 47 nonché dall'allegato alla decisione impugnata risulta che la Commissione, nel calcolare l'importo della riduzione che essa ha deciso di applicare, ha tenuto conto delle rettifiche proposte dalle autorità italiane.

- 102 La Repubblica italiana non dimostra quindi adeguatamente, nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, che la Commissione non ha tenuto conto, ai fini dell'applicazione dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, delle osservazioni presentate a tale riguardo dalle autorità italiane nel corso del procedimento. Essa non è infatti riuscita a dimostrare quali concreti elementi di fatto la Commissione avrebbe omesso di prendere in considerazione nell'esame del funzionamento del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia.
- 103 Nei limiti in cui la Repubblica italiana trae tale conclusione dal fatto che la Commissione non ha espressamente confutato o risposto a tutte le osservazioni presentate dalle autorità italiane durante il procedimento amministrativo, la presente censura si ricollega al terzo motivo di ricorso, vertente sul difetto di motivazione, circostanza confermata in udienza dalla Repubblica italiana. Tale censura sarà quindi esaminata in seguito, nell'ambito dell'esame del terzo motivo.
- 104 Peraltro, occorre necessariamente constatare che il fatto che la rettifica prospettata dalla Commissione sia stata mantenuta nella decisione impugnata, e che quindi gli argomenti presentati dalla Repubblica italiana nel corso del procedimento amministrativo non fossero, a parere della Commissione, abbastanza convincenti da giustificare l'annullamento di tale rettifica non è sufficiente per concludere che essi non sono stati presi in considerazione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 26 settembre 2012, Italia/Commissione, T-84/09, non pubblicata nella Raccolta, punto 128).
- 105 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che la Commissione, nel caso di specie, ha agito nel rispetto degli interessi della Repubblica italiana, conformemente all'oggetto e al carattere contraddittorio del procedimento previsto all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, che mira ad evitare che il FESR si faccia carico di spese irregolari, e che la Repubblica italiana non ha dimostrato che la Commissione non aveva esaminato in modo accurato e imparziale le osservazioni presentate dalle autorità nazionali. Di conseguenza, la seconda parte dei motivi primo e secondo dev'essere respinta.

Sulla terza parte, vertente su una violazione del principio di proporzionalità

- 106 La Repubblica italiana fa sostanzialmente valere che la Commissione ha agito in violazione del principio di proporzionalità, in quanto non ha tenuto conto delle osservazioni formulate dalle autorità regionali nel valutare la portata e le conseguenze finanziarie delle carenze del sistema di controllo per il POR Puglia al fine di determinare la percentuale di rettifica da applicare al contributo del FESR. Essa ritiene che le rettifiche finanziarie proposte dalle autorità italiane dovrebbero essere considerate sufficienti a garantire la buona e sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione.
- 107 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.
- 108 Occorre ricordare che il principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE, è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (v. sentenza del Tribunale del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, T-426/08, non pubblicata nella Raccolta, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). In particolare, alla luce del principio di proporzionalità, la violazione di obblighi la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema dell'Unione può essere sanzionata con la

- perdita di un diritto conferito dalla normativa dell'Unione, come il diritto ad un contributo finanziario (sentenze del Tribunale del 26 settembre 2002, Sgaravatti Mediterranea/Commissione, T-199/99, Racc. pag. II-3731, punti 134 e 135, e del 19 novembre 2008, Grecia/Commissione, T-404/05, non pubblicata nella Raccolta, punto 89).
- 109 L'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità è sancito espressamente all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, il quale prevede che, nello stabilire l'importo della rettifica, la Commissione tiene conto della natura dell'irregolarità o della modificazione, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo.
- 110 Inoltre, come riconosciuto dalla giurisprudenza, quando una norma di comportamento diretta a produrre effetti esterni è stata adottata dalla Commissione, è stata resa pubblica e non è incompatibile con norme di diritto dell'Unione di rango superiore, tale istituzione si autolimita, in forza di principi generali del diritto, nell'esercizio del suo potere discrezionale. Infatti, la Commissione non può discostarsi da tali norme, pena essere sanzionata, se del caso, per violazione di principi generali del diritto (v., in tal senso, sentenze del Tribunale del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, punto 108 supra, punto 41, e del 16 settembre 2013, Spagna/Commissione, T-3/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).
- 111 Dal considerando 46 della decisione impugnata risulta che, nel caso di specie, la Commissione ha applicato le norme di comportamento amministrativo risultanti dagli orientamenti e, in particolare, dal punto 2.3 dei medesimi. Essa ha ritenuto opportuna una rettifica forfettaria del 10%, in quanto «uno o più elementi essenziali del sistema non funzionano o funzionano in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini di garantire l'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità».
- 112 A tale riguardo si deve rilevare che dal punto 2.2.1, paragrafi 2 e 3, degli orientamenti risulta che tanto i controlli di primo livello, effettuati dalle autorità di gestione, quanto le verifiche da parte delle autorità di pagamento e i controlli di secondo livello effettuati a campione sono considerati elementi essenziali del sistema di gestione e di controllo. Di conseguenza, le carenze rilevate dalla Commissione nella decisione impugnata relative ai controlli di primo e di secondo livello, nonché al funzionamento dell'autorità di pagamento, riguardano gli elementi essenziali del sistema di controllo istituito per il POR Puglia, indispensabili per garantire che solo le spese ammissibili siano certificate alla Commissione.
- 113 Peraltro le insufficienze constatate dalla Commissione sono tali da rimettere in discussione l'efficacia dell'insieme del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia e presentano quindi un rischio rilevante di perdita per il bilancio dell'Unione. Occorre, infatti, necessariamente constatare che il ritardo nell'esecuzione dei controlli dei diversi livelli da parte delle autorità nazionali del POR Puglia rimette in discussione la legittimità e la regolarità delle spese da esse certificate per la partecipazione del FESR. Una siffatta mancanza di affidabilità comporta infatti un rischio per il fondo, come esposto nella decisione impugnata (considerando 33, 37 e 42). Allo stesso modo, il deficit di risorse umane nelle strutture dell'autorità di pagamento conferma che essa non era in grado di svolgere le proprie funzioni in modo efficace. È pertanto accertato che sussisteva un rischio che fossero finanziate dal FESR spese che non rispettavano i requisiti dell'ammissibilità e non erano conformi al diritto dell'Unione o al diritto nazionale.

- 114 Inoltre tali insufficienze sono state rilevate per la prima volta durante la missione di audit del febbraio 2007, ma non erano ancora state corrette, almeno alcune di esse, al momento dell'adozione della decisione impugnata nel dicembre 2009. Anche se un certo progresso è stato compiuto, come riconosciuto dalla Commissione, tra l'ultima missione di audit del gennaio 2009 e la data di adozione della decisione impugnata, si deve necessariamente constatare che le autorità italiane non hanno adottato le misure appropriate a partire dal momento in cui le carenze erano state loro segnalate per la prima volta nel 2007. Di conseguenza, nonostante i miglioramenti, per quanto meritori essi siano, apportati dalla Repubblica italiana, il rischio di danno per il FESR continua a rimanere molto elevato, di modo che la rettifica del 10% non appare eccessiva.
- 115 Alla luce delle circostanze del caso di specie, occorre constatare che la Commissione, conformemente all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, ha tenuto conto della natura delle irregolarità, della portata e delle rilevanti conseguenze finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia. Essa ha inoltre seguito in modo corretto la norma amministrativa contenuta negli orientamenti, applicando un tasso di rettifica del 10%. Infatti, dal momento che uno o più controlli essenziali non erano stati effettuati o lo erano stati in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini di determinare l'ammissibilità di una domanda o della prevenzione delle irregolarità, la Commissione ha potuto giustamente ritenere che sussistesse un rischio elevato di perdite rilevanti per il FESR (v., in tal senso, sentenza della Corte del 27 ottobre 2005, Grecia/Commissione, C-387/03, non pubblicata nella Raccolta, punto 105).
- 116 Occorre infine rilevare che la Repubblica italiana non ha fornito elementi che consentissero di dimostrare che una riduzione del 5% o del 2%, altresì prevista dagli orientamenti, fosse maggiormente appropriata nelle circostanze del caso di specie. A tale riguardo occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza in materia di FEAOG, anch'essa applicabile *mutatis mutandis* nel caso di specie, sebbene spetti alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme che disciplinano i fondi strutturali, spetta allo Stato membro dimostrare, se del caso, che la Commissione ha commesso un errore relativamente alle conseguenze finanziarie da trarne (v. sentenza Austria/Commissione, punto 56 *supra*, punto 181 e giurisprudenza *ivi citata*). Ancora secondo costante giurisprudenza, la Commissione può spingersi fino a rifiutare che i fondi si facciano carico della totalità delle spese sostenute, ove constati che mancano meccanismi di controllo adeguati (sentenza della Corte del 20 settembre 2001, Belgio/Commissione, C-263/98, Racc. pag. I-6063, punto 125). Qualora, nell'ambito del proprio compito di liquidare i conti, la Commissione, anziché rifiutare il finanziamento della totalità delle spese, cerchi di stabilire regole intese a graduare le riduzioni in funzione dell'entità del rischio che i vari livelli di insufficienza nei controlli presentano, lo Stato membro deve dimostrare che tali criteri sono arbitrari e contrari all'equità (sentenza della Corte del 4 luglio 1996, Grecia/Commissione, C-50/94, Racc. pag. I-3331, punto 28, e sentenza Austria/Commissione, punto 56 *supra*, punto 184).
- 117 Orbene, la Repubblica italiana si è limitata a indicare in udienza, citando i criteri di applicazione delle rettifiche del 5% o del 2%, di cui al punto 2.3 degli orientamenti, che erano in discussione, tutt'al più, la coerenza, la frequenza o l'intensità degli elementi essenziali del sistema di gestione e di controllo del POR Puglia o che erano insufficienti solo alcuni elementi ausiliari del sistema. Tali affermazioni di carattere generico, oltre ad essere state invocate tardivamente, non sono in ogni caso tali da invalidare i motivi ricordati *supra* ai punti da 112 a 115, che giustificano l'applicazione di un tasso di rettifica del 10%.

- 118 Dalle suesposte considerazioni risulta che la Commissione ha avuto ragione nell'applicare il tasso di rettifica del 10% che esprimeva la gravità, il carattere e la durata delle insufficienze relative agli elementi essenziali del sistema di controllo del POR Puglia. La terza parte dei motivi primo e secondo deve pertanto essere respinta in quanto infondata.
- 119 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere in toto i primi due motivi.
- 3. Sul terzo motivo, vertente sul difetto di motivazione, in violazione dell'articolo 296 TFUE, e su una violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999*
- 120 Con il suo terzo motivo, la Repubblica italiana fa sostanzialmente valere che la decisione impugnata è viziata da un difetto di motivazione, in quanto ritiene che le carenze nel sistema di controllo constatate dai revisori dell'Unione possano indicare l'esistenza di un'inefficienza sistemica dell'apparato di controllo istituito per il POR Puglia, che giustifica l'applicazione della rettifica forfettaria del 10%, senza tuttavia tener conto dell'evoluzione delle relative situazioni di fatto e di diritto e senza confutare espressamente gli argomenti delle autorità italiane che consentono di accertare l'esistenza di un sistema di controllo efficace e affidabile.
- 121 La Repubblica italiana fa riferimento a diversi considerando della decisione impugnata, in particolare ai considerando 34, da 36 a 39, 44 e 46, per dimostrare il difetto di motivazione che risulterebbe dal fatto che la Commissione non avrebbe esplicitato le ragioni per cui gli elementi presentati dalle autorità italiane per quanto riguarda il progresso realizzato nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo non consentivano di invalidare le constatazioni espresse dai revisori dell'Unione durante la missione del gennaio 2009. La Repubblica italiana fa valere che tali affermazioni non presentano alcun fondamento o pertinenza che permetta di stabilire il difetto di affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo.
- 122 La Repubblica italiana contesta altresì la motivazione della decisione, come esposta al considerando 41 della decisione impugnata, per quanto riguarda i controlli effettuati dall'autorità di pagamento. A tale riguardo essa sostiene che, contrariamente a quanto indicato nella decisione impugnata, le difficoltà dell'autorità di pagamento erano «in via di superamento» e che, di conseguenza, la situazione di tale autorità alla fine del 2009 non era tale da comportare un serio rischio per il FESR.
- 123 La Repubblica italiana fa inoltre valere un difetto di motivazione con riferimento al considerando 42 della decisione impugnata, in cui viene stabilito che «la Commissione contesta l'affidabilità degli importi di spesa controllati, poiché per determinare l'importo di spesa controllata sono stati presi in considerazione controlli non rispondenti ai criteri di cui all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 438/2001», in quanto non sarebbero stati precisati i controlli di secondo livello cui viene fatto riferimento.
- 124 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.
- 125 Va ricordato al riguardo che la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo (v. sentenze della Corte del 14 luglio 2005, Paesi Bassi/Commissione, C-26/00, Racc. pag. I-6527, punto 113, e del

- Tribunale del 19 giugno 2009, Qualcomm/Commissione, T-48/04, Racc. pag. II-2029, punto 174 e giurisprudenza ivi citata).
- 126 La censura vertente sul difetto o sull'insufficienza della motivazione dev'essere tenuta distinta da quella relativa all'inesattezza dei motivi della decisione. Quest'ultimo aspetto attiene all'esame della legittimità nel merito della decisione e non della violazione delle forme sostanziali e non può pertanto costituire una violazione dell'articolo 296 TFUE (v. sentenze della Corte del 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, C-66/02, Racc. pag. I-10901, punti 26 e 55, e del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, punto 108 supra, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).
- 127 Nel suo terzo motivo la Repubblica italiana sostanzialmente addebita alla Commissione di non aver motivato la decisione impugnata, non avendo risposto espressamente agli elementi da essa presentati in risposta alle censure formulate dai revisori dell'Unione e relativi all'evoluzione del sistema di controllo successivamente all'audit del gennaio 2009, o avendone tenuto conto non per valutare la sussistenza di irregolarità nel sistema di controllo, bensì solamente al fine di quantificare la rettifica. La Repubblica italiana si riferisce infatti ai diversi considerando della decisione impugnata che contengono motivi che hanno determinato la sua adozione, più in particolare ai considerando 34, da 36 a 39, 41, 44 e 46, per giungere alla conclusione che tali motivi, contrariamente a quanto concluso nella decisione impugnata, non consentono di dimostrare l'inaffidabilità dei sistemi di gestione e di controllo istituiti per il POR Puglia, tenuto conto del progresso nel suo funzionamento, quale asseritamente provato dalle autorità italiane. Pertanto, nella misura in cui, con il suo terzo motivo, la Repubblica italiana censura la Commissione per non aver tenuto conto, nel ragionamento che l'ha condotta all'adozione della decisione impugnata, degli elementi che la Repubblica italiana ritiene essenziali o di aver commesso un errore nella valutazione dei medesimi, essa rimette in discussione la fondatezza della decisione impugnata. Di conseguenza, il solo fatto che la Repubblica italiana abbia erroneamente ritenuto che taluni elementi fossero essenziali o confutassero necessariamente quanto constatato dalla Commissione riguardo alla mancata affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo del POR Puglia, circostanza che rientra nella valutazione di merito, non può modificare la portata dell'obbligo di motivazione della Commissione.
- 128 Pertanto, il Tribunale non può esaminare una siffatta censura a titolo del controllo del rispetto dell'obbligo di motivazione. Nell'ambito di un motivo vertente su un difetto o su un'insufficienza di motivazione, le censure e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza della decisione controversa devono essere quindi ritenuti non pertinenti (sentenza del Tribunale del 1° luglio 2009, Operator ARP/Commissione, T-291/06, Racc. pag. II-2275, punto 48).
- 129 Per la parte del terzo motivo che verte su un difetto di motivazione, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esigenza di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari o soggetti terzi, da questo interessati direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE dev'essere effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenze del 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, punto 126 supra, punto 26, e del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, Racc. pag. I-11245, punto 77). Ancora

- da una giurisprudenza consolidata risulta che la Commissione non è obbligata a pronunciarsi, nella motivazione delle proprie decisioni, su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere nel corso del procedimento amministrativo. È infatti sufficiente che la Commissione esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'economia della decisione (v. sentenza della Corte del 4 luglio 1963, Germania/Commissione, 24/62, Racc. pagg. 129, 140, e sentenza del Tribunale del 29 giugno 1993, Asia Motor France e a./Commissione, T-7/92, Racc. pag. II-669, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 130 Nel contesto specifico dei fondi strutturali e, in particolare, in quello dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente se lo Stato destinatario è stato strettamente associato al processo di elaborazione di tale decisione e se conosceva i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al fondo l'importo controverso (sentenze della Corte Belgio/Commissione, punto 116 supra, punto 98, e del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione, C-332/01, Racc. pag. I-7699, punto 67; sentenze del Tribunale del 16 dicembre 2011, Francia/Commissione, T-488/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 68, e del 26 settembre 2012, Italia/Commissione, punto 104 supra, punto 17).
- 131 Nel caso di specie, dal fascicolo risulta chiaramente che la Repubblica italiana è stata strettamente associata al procedimento che ha condotto all'adozione della decisione impugnata e che essa ha preso conoscenza delle censure formulate dalla Commissione nei confronti del sistema di controllo del POR Puglia nell'ambito delle relazioni di audit dei revisori dell'Unione del 5 settembre 2007, del 6 marzo 2008 e del 14 maggio 2009, nella decisione di sospensione dei pagamenti intermedi, nonché durante l'audizione del 30 settembre 2009. Pertanto, per quanto riguarda il contesto in cui la decisione impugnata è stata adottata, le autorità italiane erano a conoscenza dell'oggetto delle censure formulate dalla Commissione e quindi in grado di contestare proficuamente la legittimità del merito della decisione impugnata, di modo che non era necessaria una motivazione più approfondita nella decisione impugnata.
- 132 Per quanto concerne più in particolare l'asserito difetto di motivazione del considerando 42 della decisione impugnata che risulterebbe da un difetto d'indicazione dei controlli di secondo livello cui si fa riferimento, la Commissione precisa che si tratta dei controlli eseguiti dalle strutture terze, ma non convalidati dall'organismo di controllo. Anche se fosse vero, come sostiene la Repubblica italiana, che tale motivo non risulta dal considerando 42 della decisione impugnata, detta insufficienza dei controlli di secondo livello era già stata sollevata nella relazione di audit del 5 settembre 2007 (punto 5.4), nonché durante l'audizione del 30 settembre 2009. Tenuto conto di tali elementi, occorre necessariamente constatare che la Repubblica italiana era a conoscenza delle ragioni per cui la Commissione contestava l'affidabilità degli importi della spesa controllata, per il fatto che, per determinare l'importo di spesa controllata, erano stati presi in considerazione alcuni controlli di secondo livello che non rispettavano i requisiti previsti dall'articolo 10 del regolamento n. 438/2001.
- 133 Occorre infine sottolineare che nemmeno il motivo della Repubblica italiana vertente sul difetto di motivazione può essere accolto, in quanto, conformemente alla giurisprudenza citata supra al punto 129, la Commissione non era tenuta a rispondere espressamente, nella decisione impugnata, a tutti gli argomenti dedotti nelle lettere delle autorità italiane o durante l'audizione del 30 settembre 2009 nei limiti in cui vi erano esposti gli elementi essenziali a sostegno delle conclusioni della decisione. La Commissione ha infatti esposto in modo chiaro ed inequivocabile nella decisione impugnata, nonché per tutto il corso del procedimento che l'ha condotta all'adozione dell'atto controverso, le ragioni per cui ha ritenuto che la riduzione

del contributo del FESR per il POR Puglia dovesse essere applicata, in modo da consentire alla Repubblica italiana di conoscere le giustificazioni della misura adottata e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo, circostanza confermata dagli argomenti che la Repubblica italiana ha sollevato a titolo dei motivi primo e secondo e dalla loro valutazione effettuata dal Tribunale.

- 134 Alla luce dei suesposti motivi, si deve constatare che la Commissione ha ottemperato all'obbligo di motivazione imposto dall'articolo 296 TFUE. Il terzo motivo deve pertanto essere respinto.

4. Sul quarto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 12 del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 4, primo comma, del regolamento n. 431/2001, nonché sull'incompetenza della Commissione

- 135 Con il suo quarto motivo, la Repubblica italiana fa valere la violazione dell'articolo 12 del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 431/2001, nonché l'incompetenza della Commissione, in quanto quest'ultima avrebbe concluso nel senso dell'esistenza di insufficienze gravi nel sistema di controllo a causa, in particolare, di irregolarità nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici. La Repubblica italiana addebita alla Commissione di non aver fatto distinzione tra gli appalti di valore superiore e gli appalti di valore inferiore alla soglia di applicazione delle direttive comunitarie. Per quanto attiene agli appalti di valore superiore, una violazione delle norme dell'Unione potrebbe unicamente determinare, secondo la Repubblica italiana, una rettifica finanziaria relativa alla misura in questione, ma non una rettifica forfettaria. Inoltre, secondo la Repubblica italiana, i controlli amministrativi tipici della gestione dei fondi strutturali non consentono di concludere nel senso dell'esistenza di gravi insufficienze nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici in ragione dell'intrinseca complessità dell'analisi da effettuare. Le eventuali violazioni di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici da parte delle autorità italiane dovrebbero invece indurre la Commissione ad avviare un procedimento per inadempimento contro la Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 258 TFUE, accompagnato dalla contestuale sospensione – in applicazione dell'articolo 32, paragrafo 3, lettera f), del regolamento n. 1260/1999 – dei pagamenti relativi alle misure cui la violazione si riferisce.

- 136 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.

- 137 A tale riguardo occorre anzitutto rilevare che, ai punti da 60 a 62 supra, si è statuito che gli argomenti della Repubblica italiana con cui essa controbatte alle allegazioni dei revisori dell'Unione per quanto riguarda la sussistenza di lacune nei controlli, dovute al fatto che questi ultimi non avevano rilevato diverse insufficienze connesse alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, sono inconferenti. Pertanto, per le ragioni esposte ai punti ricordati, anche il presente motivo dev'essere ritenuto inconferente.

- 138 In ogni caso, l'argomento della Repubblica italiana secondo cui una violazione individuale delle norme dell'Unione in materia di aggiudicazione degli appalti il cui valore sia superiore alla soglia di applicazione delle direttive in oggetto potrebbe determinare unicamente una rettifica finanziaria relativa alla misura in questione e non una rettifica forfettaria dev'essere parimenti ritenuto inconferente, in quanto, come giustamente rilevato dalla Commissione, le irregolarità riguardanti le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, constatate dai revisori dell'Unione nell'ambito di taluni progetti specifici, costituiscono solo indizi di irregolarità sistemiche. Dalla decisione impugnata risulta che la Commissione, conformemente agli orientamenti, ha applicato una rettifica forfettaria, data l'esistenza di tali

irregolarità sistemiche, e che non ha apportato alcuna rettifica finanziaria nei confronti di talune irregolarità individuali nelle procedure di attribuzione degli appalti. Di conseguenza, anche qualora le constatazioni relative a irregolarità individuali nelle procedure di aggiudicazione degli appalti fossero state falsate dal fatto che la Commissione non ha tenuto conto delle soglie di applicazione delle direttive in oggetto, ciò non influirebbe sulla fondatezza della decisione impugnata, in quanto non si tratta di un motivo autonomo di riduzione del contributo finanziario operata dalla decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 19 settembre 2012, Germania/Commissione, T-265/08, non pubblicata nella Raccolta, punto 74). Il presente argomento è quindi inconferente.

- 139 Ad abundantiam, occorre rilevare che la Repubblica italiana stessa ammette che una rettifica forfettaria è applicabile alle irregolarità a carattere sistematico. Essa fa tuttavia valere che tale carattere sistematico delle irregolarità nei confronti di procedure di aggiudicazione degli appalti dev'essere constatato per mezzo di un procedimento per inadempimento.
- 140 A tale riguardo occorre ricordare la giurisprudenza consolidata in base alla quale la Commissione, nel suo ruolo di custode dei Trattati, è la sola competente a decidere se sia opportuno avviare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento e per quale comportamento od omissione imputabile allo Stato membro in questione tale procedimento debba essere intrapreso (sentenze della Corte del 5 novembre 2002, Commissione/Lussemburgo, C-472/98, Racc. pag. I-9741, punto 37, e del 7 aprile 2011, Commissione/Lussemburgo, C-305/10, non pubblicata nella Raccolta, punto 9).
- 141 Ancora secondo una giurisprudenza costante, il procedimento di sospensione o di riduzione del contributo finanziario dell'Unione per azioni nazionali, ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, è indipendente da quello inteso a far constatare e a far cessare il comportamento di uno Stato membro che sia in contrasto con il diritto dell'Unione. Questi due procedimenti perseguono infatti finalità diverse e sono disciplinati da norme diverse: né l'avvio di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE né peraltro la constatazione di un tale inadempimento da parte della Corte possono comportare automaticamente la sospensione o la riduzione del contributo finanziario comunitario. A tal fine occorre che la Commissione adotti una decisione di sospensione o di riduzione del finanziamento comunitario sulla base dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999 (sentenze della Corte del 25 ottobre 2007, Komninou e a./Commissione, C-167/06 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 52, e del Tribunale An Taisce e WWF UK/Commissione, punto 77 supra, punto 35).
- 142 Allo stesso modo, dalla giurisprudenza risulta che il fatto che la Commissione decida di non avviare un procedimento per inadempimento non può comportare che le sia impedito di sospendere o di ridurre un contributo comunitario per un'azione nazionale, in particolare qualora si trovi di fronte a insufficienze, quand'anche potenziali, del sistema di controllo (v., in tal senso, sentenza An Taisce e WWF UK/Commissione, punto 77 supra, punto 36).
- 143 Occorre inoltre rilevare che il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE ha lo scopo di far accertare e far cessare il comportamento di uno Stato membro che sia in contrasto con il diritto dell'Unione; la Commissione è libera, qualora lo Stato membro ponga fine all'inadempimento contestato, di rinunciare a dar seguito al procedimento, senza che tuttavia tale rinuncia implichi il riconoscimento della liceità del comportamento contestato. Il procedimento di liquidazione dei conti ha invece lo scopo di accertare non soltanto il carattere effettivo e la regolarità della spesa, ma anche la corretta ripartizione, tra gli Stati membri e l'Unione, degli oneri finanziari connessi alla politica

strutturale dell'Unione; la Commissione non dispone, al riguardo, di alcun potere discrezionale che le consenta di derogare alle norme che disciplinano la ripartizione degli oneri (v., in tal senso, sentenza della Corte del 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321, punti 26 e seguenti).

- 144 Di conseguenza, non vi è alcuna ragione per cui la Commissione non possa valutare, nell'ambito dell'esame effettuato ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, se i controlli da parte delle autorità nazionali rispettino gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, in particolare dall'articolo 12 del suddetto regolamento e dall'articolo 4 del regolamento n. 438/2001, senza che la Corte abbia previamente riconosciuto l'esistenza di un inadempimento attinente alla stessa questione di diritto. Un'interpretazione contraria renderebbe inoltre eccessivamente difficile ogni controllo della compatibilità delle spese del FESR con il diritto dell'Unione.
- 145 Occorre pertanto respingere il quarto motivo dedotto dalla Repubblica italiana.
- 146 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre respingere in toto il presente ricorso.

Sulle spese

- 147 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 148 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente per quanto riguarda tutti i motivi dedotti, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Repubblica italiana sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Frimodt Nielsen

Kancheva

Buttigieg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 marzo 2014.

Indice

Contesto normativo

1. Regolamento (CE) n. 1260/1999
2. Regolamento (CE) n. 438/2001

3. Orientamenti

Fatti

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

1. Sintesi dei motivi di annullamento

2. Sul primo e sul secondo motivo, vertenti sul travisamento dei fatti e sulla violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell' articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001, nonché sulla violazione dei principi di partenariato e di proporzionalità

Sulla prima parte, vertente su un travisamento dei fatti e sulla violazione dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nonché degli articoli 4 e 10 del regolamento n. 438/2001

Osservazioni preliminari

Richiamo dei principi

Sull'esistenza di gravi insufficienze

- Sull'esistenza di irregolarità nei progetti specifici
- Sul ritardo nell'esecuzione dei controlli
- Sull'affidabilità delle rettifiche proposte
- Sul malfunzionamento dell'autorità di pagamento

Sulla seconda parte, vertente su una violazione del principio di partenariato sancito all'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999

Sulla terza parte, vertente su una violazione del principio di proporzionalità

3. Sul terzo motivo, vertente sul difetto di motivazione, in violazione dell'articolo 296 TFUE, e su una violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999

4. Sul quarto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 12 del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 4, primo comma, del regolamento n. 431/2001, nonché sull'incompetenza della Commissione

Sulle spese

