

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. LXXXIX

n. 68

SENTENZA

DEL TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (NONA SEZIONE) DEL 10 OTTOBRE 2014. CAUSA T-256/13 (REPUBBLICA ITALIANA CONTRO COMMISSIONE EUROPEA. DOMANDA INTESA AD OTTENERE, IN PRIMO LUOGO, L'ANNULLAMENTO DELLA LETTERA DELLA COMMISSIONE ARES (2013) 237719, DEL 22 FEBBRAIO 2013, INDIRIZZATA ALL'AGENZIA NAZIONALE PER I GIOVANI (ITALIA), CHE ANNUNCIA L'EMISSIONE DI UNA NOTA DI ADDEBITO PER UN AMMONTARE COMPLESSIVO DI 1.486.485,90 EURO, NELLA PARTE IN CUI TALE AMMONTARE COMPRENDE 52.036,24 EURO PER SPESE SOSTENUTE A TITOLO DI ATTIVITÀ DI FORMAZIONE CONCERNENTI IL SERVIZIO VOLONTARIO EUROPEO E 183.729,72 EURO PER SOMME NON RECUPERATE DELLA SUDDETTA AGENZIA PRESSO I BENEFICIARI FINALI PER QUANTO RIGUARDA IL PERIODO 2000-2004, E, IN SECONDO LUOGO, L'ANNULLAMENTO DELLA LETTERA DELLA COMMISSIONE ARES (2013) 267064, DEL 28 FEBBRAIO 2013, INDIRIZZATA AL DIPARTIMENTO DELLA GIOVENTÚ E DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE (ITALIA), CHE COMUNICA LE CONCLUSIONI IN MERITO ALLA VALUTAZIONE FINALE DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ E ALLA RELAZIONE ANNUALE DELLA SUDDETTA AGENZIA PER L'ANNO 2011). POLITICA SOCIALE – PROGRAMMI DI AZIONE COMUNITARIA NEL SETTORE DELLA GIOVENTÚ – RIMBORSO PARZIALE DEL FINANZIAMENTO VERSATO – NON FINANZIABILITÀ DI ALCUNE SPESE – SUPERAMENTO DEL MASSIMALE PREVISTO PER UNA CATEGORIA DI AZIONI – ATTUAZIONE, DA PARTE DELLE AGENZIE NAZIONALI, DELLE PROCEDURE DI RECUPERO DELLE SOMME INDEBITAMENTE UTILIZZATE NEI CONFRONTI DEI BENEFICIARI FINALI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 3 novembre 2014

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione)

1° ottobre 2014 (*)

«Politica sociale – Programmi di azione comunitaria nel settore della gioventù – Rimborso parziale del finanziamento versato – Non finanziabilità di alcune spese – Superamento del massimale previsto per una categoria di azioni – Attuazione, da parte delle agenzie nazionali, delle procedure di recupero delle somme indebitamente utilizzate nei confronti dei beneficiari finali»

Nella causa T-256/13,

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

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da C. Cattabriga, in qualità di agente,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda intesa ad ottenere, in primo luogo, l'annullamento della lettera della Commissione Ares (2013) 237719, del 22 febbraio 2013, indirizzata all'Agenzia nazionale per i giovani (Italia), che annuncia l'emissione di una nota di addebito per un ammontare complessivo di EUR 1 486 485,90, nella parte in cui tale ammontare comprende EUR 52 036,24 per spese sostenute a titolo di attività di formazione concernenti il Servizio volontario europeo ed EUR 183 729,72 per somme non recuperate dalla suddetta agenzia presso i beneficiari finali per quanto riguarda il periodo 2000-2004, e, in secondo luogo, l'annullamento della lettera della Commissione Ares (2013) 267064, del 28 febbraio 2013, indirizzata al Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale (Italia), che comunica le conclusioni in merito alla valutazione finale della dichiarazione di affidabilità e alla relazione annuale della suddetta agenzia per l'anno 2011,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione),

composto da G. Berardis (relatore), presidente, O. Czúcz e A. Popescu, giudici,

cancelliere: J. Palacio Gonzáles, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza**Contesto giuridico**

- 1 Mediante la decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria «Gioventù» (GU L 117, pag. 1), è stato creato un programma riguardante la politica di cooperazione nel settore della gioventù, che doveva essere attuato nel corso del periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2006.
- 2 Risulta dall'articolo 5, paragrafo 3, della decisione n. 1031/2000 che gli Stati membri dovevano adottare misure adeguate per sviluppare le strutture a livello nazionale al fine, segnatamente, di realizzare gli obiettivi del programma istituito dalla decisione stessa e di garantire la valutazione e il monitoraggio delle azioni da questo previste.
- 3 In seguito, tale politica di cooperazione è stata proseguita mediante la decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013 (GU L 327, pag. 30).
- 4 Risulta dall'articolo 4 della decisione n. 1719/2006 che una delle azioni che compongono il programma «Gioventù in azione» riguarda il Servizio volontario europeo (in prosieguo: lo «SVE») e mira a sostenere la partecipazione dei giovani a diverse forme di attività di volontariato, tanto all'interno che all'esterno dell'Unione europea.
- 5 L'articolo 8, paragrafo 6, lettera b), della decisione n. 1719/2006 prevede che i paesi che partecipano al programma «Gioventù in azione» creino o designino le agenzie nazionali incaricate dell'attuazione delle azioni concernenti tale programma (in prosieguo: le «agenzie nazionali»).
- 6 Risulta dall'articolo 10 della decisione n. 1719/2006 che la Commissione delle Comunità europee adotta le misure necessarie per l'esecuzione della decisione stessa, tra cui quelle riguardanti l'attuazione del programma, ivi compreso il piano di lavoro annuale.
- 7 Sulla base, in particolare, dell'articolo 10 della decisione n. 1719/2006, la Commissione ha adottato la decisione C(2007) 1828 def., del 30 aprile 2007, sulle responsabilità rispettive degli Stati membri, della Commissione e delle Agenzie nazionali nella realizzazione del programma «Gioventù in azione» (2007-2013) (in prosieguo: la «decisione sulle responsabilità rispettive»).
- 8 A norma dell'articolo 7, paragrafo 3, della decisione sulle responsabilità rispettive, l'autorità nazionale designata in conformità dell'articolo 2, paragrafo 6, della medesima decisione (in prosieguo: l'«autorità nazionale competente») redige e invia alla Commissione, ogni anno, una dichiarazione di affidabilità relativa, in primo luogo, all'affidabilità delle procedure e dei sistemi finanziari delle agenzie nazionali, in secondo luogo, all'esattezza dei loro conti e, in terzo luogo, alla garanzia ragionevole che, da un lato, le risorse assegnate sono state utilizzate conformemente alla loro destinazione e ai principi di una sana gestione finanziaria e che, dall'altro lato, le procedure di controllo istituite forniscono le necessarie garanzie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.
- 9 Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della decisione sulle responsabilità rispettive, la Commissione conclude ogni anno con ciascuna delle agenzie nazionali una convenzione finanziaria, mediante la quale vengono messi a loro disposizione determinati fondi.
- 10 Risulta dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della decisione sulle responsabilità rispettive che le agenzie nazionali devono eseguire i loro compiti conformemente alla Guida destinata alle

agenzie nazionali incaricate dell'attuazione del programma «Gioventù in azione» (in prosieguo: la «guida AN»), adottata dalla Commissione, la quale fa parte degli obblighi contrattuali delle agenzie nazionali nei confronti di quest'ultima.

- 11 Ai sensi del punto 3.1 della guida AN, i criteri da soddisfare per beneficiare dei finanziamenti concessi dalla Commissione sono stabiliti in particolare nella guida al programma «Gioventù in azione» (in prosieguo: la «guida al programma»). Al punto 3.6 della guida AN viene precisato che le norme contenute nella guida al programma per quanto riguarda i finanziamenti suddetti si applicano anche a quelli concessi dalle agenzie nazionali.
- 12 A tenore della guida al programma adottata dalla Commissione per l'anno 2007, per quanto riguarda i partecipanti allo SVE, le attività di formazione all'arrivo beneficiano di un sostegno finanziario comunitario pari al «100% dei costi effettivi fino ad un massimo di EUR 800 [per partecipante]». Per quanto riguarda l'anno 2008, tale massimale è stato aumentato a EUR 900 per partecipante (in prosieguo: il «massimale SVE 2008»).
- 13 Infine, a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della decisione sulle responsabilità rispettive, la Commissione può stabilire correzioni finanziarie, annullando la totalità o una parte del contributo comunitario, nei seguenti casi: in primo luogo, qualora i controlli effettuati dall'autorità nazionale competente e dalla Commissione abbiano rivelato importanti debolezze nel sistema di gestione e di controllo alle quali l'agenzia nazionale non ha rimediato, mettendo in pericolo il contributo della Comunità, e abbiano in particolare evidenziato la mancata realizzazione di controlli essenziali prescritti dalla guida AN; in secondo luogo, qualora i controlli realizzati dalla Commissione abbiano individuato spese irregolari nello stato delle spese, che non sono state corrette dall'autorità nazionale, e, in terzo luogo, qualora lo Stato membro non abbia rispettato gli obblighi che gli incombono in virtù dell'articolo 8, paragrafo 6, lettere b), c) e d) della decisione n. 1719/2006.

Fatti all'origine della controversia

- 14 In applicazione dell'articolo 8, paragrafo 6, lettera b), della decisione n. 1719/2006, la Repubblica italiana ha creato l'Agenzia nazionale per i giovani (in prosieguo: l'«ANG»), mediante il decreto legge del 27 dicembre 2006, n. 297, recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio (in prosieguo: il «DL n. 297») (GURI n. 299, del 27 dicembre 2006, pag. 5), convertito, con modificazioni, nella legge del 23 febbraio 2007, n. 15, recante conversione in legge, con modificazioni, del DL n. 297 (GURI n. 46, del 24 febbraio 2007, pag. 3).
- 15 Risulta dagli articoli 5, paragrafo 2, e 7 del DL n. 297 che, a partire dal 27 dicembre 2006, le dotazioni finanziarie, strumentali e di personale dell'Agenzia nazionale italiana per la gioventù (in prosieguo: l'«ANIG»), struttura istituita presso il Ministero della Solidarietà sociale ai sensi della disposizione citata al punto 2 supra, sono state trasferite all'ANG, e che l'ANIG è stata soppressa.
- 16 Lo statuto dell'ANG (in prosieguo: lo «statuto») è stato adottato mediante il decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 2007, n. 156, regolamento concernente: «Emanazione dello statuto dell'[ANG]» (GURI n. 218, del 19 settembre 2007, pag. 4).

- 17 Ai sensi dell'articolo 1 dello statuto, l'ANG è dotata di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile.
- 18 Inoltre, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, dello statuto, l'ANG succede all'ANIG in tutti i rapporti eventualmente pendenti in capo a quest'ultima struttura.
- 19 L'11 dicembre 2007 la Commissione ha concluso con l'ANG la convenzione finanziaria 2007-0266 (in prosieguo: la «convenzione finanziaria»).
- 20 A norma dell'articolo 4.2 della convenzione finanziaria, l'ANG è tenuta a presentare alla Commissione e all'autorità nazionale competente una relazione annuale. Tale relazione deve essere allegata alla dichiarazione di affidabilità che detta autorità deve trasmettere alla Commissione (v. punto 8 supra).
- 21 Secondo l'articolo 3.2.1 della convenzione finanziaria, l'importo massimo del finanziamento comunitario per la totalità delle azioni compiute dall'ANG ammonta a EUR 6 441 552. All'articolo 3.2.2 della medesima convenzione è stata precisata la ripartizione di questo importo tra le varie azioni rientranti nel programma «Gioventù in azione». L'importo massimo per lo SVE è stato così fissato ad EUR 2 247 759. Ai sensi dell'articolo 5.2.2, ultimo comma, di detta convenzione, la Commissione non può in nessun caso concedere all'ANG, a titolo di finanziamento delle azioni decentralizzate condotte da quest'ultima, un finanziamento superiore all'importo massimo previsto dal citato articolo 3.2.1.
- 22 Nella convenzione finanziaria è stato stabilito che la guida AN ad essa allegata costituisce parte integrante della convenzione stessa. Tuttavia, è stato specificato che le condizioni stabilite nella convenzione prevalgono su quelle enunciate negli allegati.
- 23 Con lettera del 18 luglio 2011, la Commissione ha comunicato all'ANG, in particolare, la propria intenzione di farsi rimborsare le somme che quest'ultima non aveva recuperato presso alcuni beneficiari del programma «Gioventù», contemplato dalla decisione n. 1031/2000. Secondo la Commissione, l'ANG aveva ommesso di attuare correttamente e tempestivamente, nei confronti di detti beneficiari, le procedure di recupero richieste.
- 24 Con lettera del 9 gennaio 2012, la Commissione, oltre ad effettuare nuovamente la comunicazione di cui al punto 23 supra, ha informato l'ANG in merito, in particolare, alla non finanziabilità di una parte delle spese che quest'ultima aveva sostenuto, nell'ambito del programma «Gioventù in azione» previsto dalla decisione n. 1719/2006, per attività di formazione relative allo SVE compiute nel 2008. Infatti, nella sua relazione annuale unita in allegato alla dichiarazione di affidabilità per l'anno 2010, l'ANG aveva contabilizzato in maniera definitiva le spese suddette per un ammontare complessivo di EUR 136 636,24. Tuttavia, nel valutare detta relazione, la Commissione ha constatato che tale importo si riferiva a formazioni impartite a favore di soli 94 studenti e che, di conseguenza, tenuto conto del massimale SVE 2008 (v. punto 12 supra), le spese sostenute per le azioni in questione potevano beneficiare di un finanziamento a titolo del programma suddetto soltanto fino ad un limite di EUR 84 600 (EUR 900 per ciascuno dei 94 partecipanti). Pertanto, la somma di EUR 52 036,24, corrispondente alla differenza tra le spese sostenute e il limite in questione, è stata ritenuta non ammissibile al finanziamento (in prosieguo: le «spese non finanziabili del 2008»).
- 25 Il 6 giugno 2012, la Commissione ha trasmesso all'ANG una lettera nella quale venivano indicati, da un lato, l'importo della sovvenzione spettante all'ANG a titolo della convenzione

finanziaria e, dall'altro, le somme che tale agenzia avrebbe dovuto rimborsarle. Tra tali somme figuravano le spese non finanziabili del 2008, nonché un importo di EUR 183 729,72 a titolo delle somme versate dall'ANIG durante il periodo 2000-2004 che erano state indebitamente utilizzate dai beneficiari finali e di cui non si era proceduto al recupero presso questi ultimi (in prosieguo: le «somme controverse per il periodo 2000-2004»), in asserita violazione della procedura di recupero prevista dal punto 10.2 delle General Rules of Financial Management (regole generali di gestione finanziaria), che costituiscono l'allegato II.1 della convenzione n. 2003 – 1805/001 – 001, conclusa tra la Commissione e l'ANIG. L'ANG è stata invitata a presentare le proprie osservazioni, ai sensi dell'articolo 5.3.3 della convenzione finanziaria.

- 26 L'ANG ha risposto a tale invito con lettera del 25 giugno 2012, nella quale ha fatto valere, in primo luogo, che il numero di partecipanti alle formazioni riguardanti lo SVE proposte nel 2008 non era di 94 (v. punto 24 supra), bensì di 95, in secondo luogo, che essa aveva incontrato difficoltà nella ricerca di un luogo appropriato per lo svolgimento dei programmi di formazione ad un costo minore, nel breve termine che aveva avuto a disposizione in seguito alla firma della convenzione finanziaria nel dicembre 2007, e, in terzo luogo, che questo breve termine spiegava probabilmente il numero ridotto di domande di ammissione al programma di formazione.
- 27 Con lettera del 28 settembre 2012, l'ANG ha presentato alla Commissione una domanda al fine di essere autorizzata a rinunciare al recupero dei crediti relativi alle somme che essa aveva indebitamente versato ai beneficiari finali e che non erano ancora state recuperate per il periodo 2005-2006 (in prosieguo, rispettivamente: la «domanda di autorizzazione per il periodo 2005-2006» e le «somme controverse per il periodo 2005-2006»), allegando la necessaria documentazione. Nella medesima lettera, l'ANG ha chiesto la possibilità di presentare una domanda di autorizzazione simile per le somme controverse per il periodo 2000-2004 (in prosieguo: la «domanda di autorizzazione per il periodo 2000-2004»), affermando che essa aveva osservato per tali somme procedure di recupero identiche a quelle messe in atto in relazione alle somme controverse per il periodo 2005-2006.
- 28 Con lettera della Commissione Ares (2013) 237719, del 22 febbraio 2013 (in prosieguo: la «prima decisione impugnata»), sono stati notificati all'ANG l'importo definitivo della sovvenzione ad essa spettante in applicazione della convenzione finanziaria, nonché le somme che essa doveva rimborsare alla Commissione, tra le quali figuravano le spese non finanziabili del 2008 e le somme controverse per il periodo 2000-2004. In questa stessa lettera, la Commissione ha altresì annunciato l'invio delle note di addebito relative alle somme da rimborsare.
- 29 Con lettera della Commissione Ares (2013) 267064, del 28 febbraio 2013 (in prosieguo: la «seconda decisione impugnata»), il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ricevuto la notifica delle osservazioni finali sulla dichiarazione di affidabilità per l'anno 2011. In tale occasione, la Commissione ha confermato la propria decisione secondo cui l'ANG doveva rimborsarle le somme controverse per il periodo 2000-2004, malgrado le spiegazioni fornite da detta agenzia nella sua lettera del 28 settembre 2012.
- 30 Il 19 marzo 2013 la Commissione ha inviato all'ANG la nota di addebito annunciata.
- 31 Il 6 maggio 2013 l'ANG ha annunciato alla Commissione di aver effettuato il pagamento delle somme richieste.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 32 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 7 maggio 2013, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.
- 33 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Nona Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e di sottoporre alcuni quesiti alle parti, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 64 del regolamento di procedura del Tribunale. Le parti hanno ottemperato a tali misure nel termine impartito.
- 34 Le parti hanno esposto oralmente le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 22 maggio 2014. In tale occasione, la Commissione, da un lato, ha rettificato un errore contenuto in una delle sue risposte scritte ai quesiti del Tribunale e, dall'altro, ha precisato che, al momento del calcolo delle spese non finanziabili del 2008, aveva tenuto conto di 94 partecipanti alle attività di formazione relative allo SVE compiute nel 2008, in quanto il 95° partecipante, menzionato dall'ANG nella sua lettera del 25 giugno 2012 (v. punto 26 supra), non era stato considerato ammissibile. La Repubblica italiana ha riconosciuto che la presa in considerazione di un partecipante supplementare non avrebbe cambiato il fatto che le spese sostenute dall'ANG per ciascun partecipante superavano il massimale SVE 2008.
- 35 La Repubblica italiana conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la prima decisione impugnata, limitatamente alla richiesta di rimborso degli importi di EUR 52 036,24 e di EUR 183 729,72;
 - annullare la seconda decisione impugnata, che ha comunicato le conclusioni sulla valutazione finale relativa alla dichiarazione di affidabilità e sulla relazione annuale dell'ANG per l'anno 2011.
- 36 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso irricevibile, nella misura in cui esso è rivolto contro la seconda decisione impugnata;
 - dichiarare il ricorso infondato, nella misura in cui esso è rivolto contro la prima decisione impugnata;
 - condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

- 37 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica italiana deduce due motivi, che riguardano in sostanza, il primo, la violazione del combinato disposto dell'articolo 3.2.1 e dell'articolo 5.2.2, ultimo comma, della convenzione finanziaria e, il secondo, la violazione del punto 10.2 delle General Rules of Financial Management.
- 38 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso relativamente alla seconda decisione impugnata.

- 39 In applicazione di una costante giurisprudenza, il Tribunale reputa che, nelle circostanze del caso di specie, la buona amministrazione della giustizia giustifichi di pronunciarsi sul merito della causa prima di esaminare, se del caso, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, il che non può ritenersi pregiudizievole nei confronti di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, Racc., EU:C:2002:118, punto 52, e del 22 novembre 2007, Cofradía de pescadores «San Pedro» de Bermeo e a./Consiglio, C-6/06 P, EU:C:2007:702, punto 21).

Sul primo motivo, relativo alla violazione del combinato disposto dell'articolo 3.2.1 e dell'articolo 5.2.2, ultimo comma, della convenzione finanziaria

- 40 La Repubblica italiana, pur ammettendo che le spese non finanziabili del 2008 corrispondono al superamento del massimale SVE 2008, fa valere che non si tratta di un limite assoluto, il cui mancato rispetto determini necessariamente una richiesta di rimborso da parte della Commissione, anche laddove tali spese siano state effettuate ai fini per i quali i fondi comunitari erano stati stanziati e il superamento in questione sia stato cagionato dalle difficoltà oggettive menzionate al punto 26 supra. A questo proposito, risulterebbe dall'articolo 5.2.2, ultimo comma, della convenzione finanziaria che l'unico limite invalicabile sarebbe quello, previsto dall'articolo 3.2.1 di quest'ultima, relativo all'importo massimo dei fondi comunitari per le azioni decentralizzate, limite che la Repubblica italiana non avrebbe superato. La guida AN e la guida al programma non potrebbero derogare ai principi del programma «Gioventù in azione», quali definiti dalle decisioni che lo hanno istituito.
- 41 Secondo la Repubblica italiana, la propria tesi è confermata dal considerando 20 della decisione n. 1719/2006, il quale ammette la possibilità di semplificare l'attuazione del programma «Gioventù in azione» ricorrendo al finanziamento forfettario. Le spese sostenute per le formazioni relative allo SVE avrebbero carattere forfettario, dal momento che le norme applicabili prevedono un importo massimo finanziabile per partecipante, non soggetto a specifica rendicontazione.
- 42 Infine, nella sua replica la Repubblica italiana addebita alla Commissione di aver effettuato una correzione finanziaria malgrado che le circostanze del caso di specie non corrispondessero ad alcuna delle ipotesi previste a tal fine dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della decisione sulle responsabilità rispettive (v. punto 13 supra).
- 43 La Commissione contesta le argomentazioni della Repubblica italiana.
- 44 Occorre osservare come l'esito dell'esame del presente motivo dipenda segnatamente dalla questione di quale sia il valore normativo della guida al programma.
- 45 A questo proposito, va rilevato che l'articolo 10 della decisione n. 1719/2006 abilita la Commissione ad adottare le misure di esecuzione necessarie per l'attuazione del programma «Gioventù in azione», ivi compreso il piano di lavoro annuale.
- 46 Al fine di assicurare l'attuazione di questo programma per l'anno 2007, la Commissione ha adottato, in applicazione della decisione C(2006) 4918, del 20 ottobre 2006, relativa all'adozione del programma di lavoro annuale in materia di sovvenzioni e di appalti nel settore dell'educazione e della cultura per l'anno 2007, la guida al programma. Risulta dalla risposta scritta della Commissione ad un quesito del Tribunale che, il 5 dicembre 2006, detta istituzione ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2006, C 295,

pag. 28) un avviso relativo a tale guida e che la guida stessa è stata resa disponibile sul sito Internet della direzione generale «Educazione e cultura», con valore di invito a presentare proposte ai sensi dell'articolo 110, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1), come modificato.

- 47 Se è vero che, come sottolineato dalla Repubblica italiana all'udienza, la decisione C(2006) 4918 è stata adottata dalla Commissione alla data del 20 ottobre 2006, che è anteriore a quella dell'adozione della decisione n. 1719/2006, intervenuta il 15 novembre 2006, tale circostanza è nondimeno priva di conseguenze. Infatti, risulta dall'articolo 3 della decisione C(2006) 4918 che l'attuazione del programma di lavoro contenuto in quest'ultima era subordinata all'adozione definitiva degli atti di base da parte dell'autorità legislativa. Orbene, l'atto di base nella specie, ossia la decisione n. 1719/2006, è stato adottato il 15 novembre 2006. Pertanto, il programma di lavoro previsto dalla decisione C(2006) 4918 poteva essere pienamente attuato a partire da tale data rispetto al programma «Gioventù in azione». Poiché l'avviso relativo alla guida al programma è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 5 dicembre 2006, nessuna irregolarità può essere constatata sotto questo aspetto.
- 48 Inoltre, risulta dalla guida AN adottata dalla Commissione, e segnatamente dai punti 3.1.2 e 3.6.1.2 della stessa, che i criteri e le condizioni stabiliti nella guida al programma sono vincolanti. A questo proposito occorre altresì ricordare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della decisione sulle responsabilità rispettive, le agenzie nazionali devono rispettare la guida AN. Questo stesso obbligo per la Commissione e l'ANG deriva anche dalla convenzione finanziaria, che esse hanno concluso in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della decisione sulle responsabilità rispettive. Infatti, le parti hanno convenuto che gli allegati della convenzione finanziaria, tra i quali la guida AN, costituiscono parte integrante di tale convenzione.
- 49 Pertanto, occorre constatare che la Commissione e l'ANG erano tenute ad applicare la guida al programma, ivi compresa la parte di quest'ultima che ha stabilito il massimale SVE 2008 (v. punto 12 supra), salvo nel caso in cui esistesse una disposizione che consentisse di discostarsene.
- 50 Orbene, è pur vero che la convenzione finanziaria fissa, all'articolo 3.2.1, un importo massimo del finanziamento delle azioni relative al programma «Gioventù in azione», considerate nel loro insieme, il quale non può in alcun caso essere superato, così come risulta dall'articolo 5.2.2, ultimo comma, della medesima convenzione. Tuttavia, tale circostanza non permette di ritenere che l'unico limite che si imponeva all'ANG fosse quello relativo al suddetto importo massimo complessivo. Infatti, da un lato, risulta dai punti da 44 a 49 della presente sentenza che la guida AN e la guida al programma sono vincolanti. Dall'altro lato, sebbene nella convenzione finanziaria sia stato previsto che le condizioni stabilite da quest'ultima prevalgono su quelle dettate dai suoi allegati, occorre nondimeno osservare che la fissazione di un massimale per una determinata categoria di azioni rientranti nel programma «Gioventù in azione» non si pone affatto in contraddizione con la fissazione dell'importo massimo complessivo del finanziamento da parte della Commissione di cui l'ANG può beneficiare.
- 51 A questo proposito occorre rilevare, al pari della Commissione, che il superamento del massimale SVE 2008 produce conseguenze finanziarie per il programma in questione. Infatti, la funzione di tale massimale è di garantire che i fondi concessi dalla Commissione vengano utilizzati in modo efficiente, con un buon rapporto costi/benefici nelle spese effettuate per

l'attuazione delle formazioni rientranti nel suddetto programma. Pertanto, il risultato del superamento del massimale SVE 2008 da parte dell'ANG è che le risorse fornite dalla Commissione sono state utilizzate in modo inefficiente.

- 52 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana secondo cui determinate difficoltà oggettive avrebbero giustificato il superamento, da parte dell'ANG, del massimale SVE 2008, la Commissione fa giustamente osservare che si tratta di difficoltà organizzative imputabili esclusivamente al ritardo con il quale l'ANG ha iniziato a funzionare. Orbene, non esiste alcuna ragione per porre a carico del bilancio dell'Unione le conseguenze finanziarie delle lacune organizzative dell'ANG.
- 53 Quanto al richiamo della Repubblica italiana al considerando 20 della decisione n. 1719/2006, occorre rilevare che, come correttamente sottolineato dalla Commissione, il finanziamento delle azioni di formazione concernenti lo SVE non ha carattere forfettario. Infatti, si tratta di azioni finanziate unicamente fino a concorrenza delle spese concrete ed effettive delle agenzie nazionali, le quali sono dunque tenute a dichiarare le somme da esse utilizzate e potrebbero essere chiamate a fornire i relativi documenti giustificativi. A questo proposito giova ricordare che la guida al programma si riferisce ai «costi effettivi» (v. punto 12 supra).
- 54 Infine, quanto all'argomento invocato dalla Repubblica italiana nella sua replica (v. punto 42 supra), va osservato che, come evidenziato dalla Commissione, il superamento del massimale SVE 2008 costituisce una violazione della guida al programma, nonché della guida AN che fa riferimento ad essa. Pertanto, le spese non finanziabili del 2008 devono essere considerate irregolari ai sensi della seconda ipotesi prevista dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della decisione sulle responsabilità rispettive (v. punto 13 supra). Pertanto, detto argomento deve essere respinto perché infondato, senza che occorra pronunciarsi sulla sua ricevibilità, contestata dalla Commissione (v., per analogia, sentenze Consiglio/Boehringer, cit. al punto 39 supra, EU:C:2002:118, punto 52, e Cofradía de pescadores «San Pedro» de Bermeo e a./Consiglio, cit. al punto 39 supra, EU:C:2007:702, punto 21).
- 55 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre respingere il primo motivo.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione del punto 10.2 delle General Rules of Financial Management

- 56 La Repubblica italiana sostiene che non sussistevano i presupposti perché la Commissione le chiedesse il rimborso delle somme controverse per il periodo 2000-2004. Infatti, l'ANG si sarebbe conformata alle General Rules of Financial Management (v. punto 25 supra), in quanto avrebbe inviato ai beneficiari finali delle somme indebitamente utilizzate, nell'ambito del programma «Gioventù», almeno due richieste di restituzione e, dopo aver consultato l'Avvocatura dello Stato, avrebbe messo in atto le procedure previste dalle norme nazionali applicabili al fine di ottenere la riscossione coattiva nei confronti dei beneficiari che non avevano ottemperato alle suddette richieste.
- 57 Secondo la Repubblica italiana, a partire dal mese di aprile 2008, l'ANG, malgrado il proprio organico ridotto, è riuscita a colmare le lacune della pregressa gestione del programma «Gioventù» da parte dell'ANIG e a porre in essere, seppur con ritardo, tutte le procedure di recupero previste dalle norme applicabili nell'ordinamento italiano e in quello dell'Unione, in tal modo scongiurando il decorso dei termini di prescrizione. La stessa Commissione avrebbe riconosciuto, nella relazione relativa ad una visita di controllo compiuta presso l'ANG nel

settembre 2010 (in prosieguo: la «relazione del settembre 2010»), che il funzionamento di quest'ultima era stato allineato ai requisiti previsti dalla guida AN.

- 58 Infine, la Repubblica italiana imputa alla Commissione di non aver precisato i motivi per i quali essa non ha accolto la domanda di autorizzazione per il periodo 2000-2004, mentre, in condizioni asseritamente analoghe, la corrispondente domanda di autorizzazione per il periodo 2005-2006 sarebbe stata accolta (v. punto 27 supra). Ciò configurerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento.
- 59 La Commissione si oppone agli argomenti della Repubblica italiana.
- 60 In primo luogo, occorre osservare come la Repubblica italiana non abbia contestato i rilievi della Commissione secondo cui la gestione, da parte dell'ANIG, delle procedure di recupero delle somme controverse per il periodo 2000-2004 era stata lacunosa e deficitaria.
- 61 Orbene, risulta molto chiaramente dagli articoli 5, paragrafo 2, e 7 del DL n. 297 nonché dall'articolo 9, paragrafo 2, dello statuto (v. punti 15, 16 e 18 supra) che l'ANG è succeduta all'ANIG nella totalità dei rapporti eventualmente pendenti in capo a quest'ultima.
- 62 Pertanto, il fatto che l'ANG, a partire dal mese di settembre 2010, ossia più di 20 mesi dopo la sua creazione, si sia dotata di istruzioni da seguire riguardo alle procedure di recupero conformi alla guida AN non può cancellare le conseguenze delle inefficienze dell'ANIG nonché quelle della stessa ANG nel corso della sua prima fase di attività.
- 63 In secondo luogo, per quanto riguarda gli argomenti riguardanti la relazione del settembre 2010, occorre rilevare che, al punto 3.2.3 della stessa, gli ispettori della Commissione hanno constatato che, rispetto ai crediti concernenti gli anni 2000-2003, l'ANG aveva sì redatto tabelle riepilogative, ma aveva anche confermato che, fino ad allora, non aveva rigorosamente attuato le procedure previste per cercare di recuperare i finanziamenti indebitamente utilizzati. Pertanto, gli ispettori suddetti hanno considerato che, tenuto conto del tempo trascorso, pareva evidente che l'ANG non avrebbe potuto recuperare gli importi in questione.
- 64 Tuttavia, al punto 3.2.3 della relazione del settembre 2010, è stato indicato anche che le autorità italiane potevano chiedere di essere autorizzate a rinunciare al recupero dei crediti entro e non oltre il 31 dicembre 2010, presentando documenti idonei a provare che l'ANG aveva seguito le procedure previste nella guida AN.
- 65 Quanto ai crediti relativi all'anno 2004, gli ispettori hanno ricevuto una copia aggiornata delle tabelle.
- 66 È alla luce dei rilievi contenuti nel punto 3.2.3 della relazione del settembre 2010 che occorre interpretare l'osservazione figurante nella parte finale di quest'ultima, fatta valere dalla Repubblica italiana, secondo cui gli ispettori della Commissione avrebbero rilevato che l'ANG aveva, a quella data, sviluppato una procedura rispondente ai requisiti fissati dalla guida AN. Infatti, tenuto conto segnatamente dei suddetti rilievi, tale osservazione non può significare che l'attuazione delle procedure di recupero relative alle somme controverse per il periodo 2000-2004 si fosse svolta in modo conforme alla guida AN.
- 67 Del resto, va evidenziato che, nella parte finale della relazione del settembre 2010, gli ispettori della Commissione hanno altresì messo in rilievo la lentezza di tali procedure e la necessità che l'ANG divenisse più rigorosa e rispettasse i termini. Ciò conferma che,

malgrado i progressi compiuti, la gestione dei crediti da parte dell'ANG continuava a presentare delle carenze.

- 68 Pertanto, anche se dal settembre 2010 la gestione da parte dell'ANG del recupero delle somme controverse per il periodo 2000-2004 presso i beneficiari finali ha conosciuto dei miglioramenti, non si può concludere che l'ANG abbia rispettato il punto 10.2 delle General Rules of Financial Management, dal quale risulta che le agenzie nazionali, allorché chiedono ai beneficiari finali di restituire somme da essi indebitamente utilizzate, devono inviare dei solleciti entro termini precisi.
- 69 Orbene, la Repubblica italiana non sostiene che, in relazione alle somme controverse per il periodo 2000-2004, detti termini siano stati rispettati.
- 70 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana secondo cui l'ANG ha infine intrapreso le opportune iniziative e ha scongiurato il rischio che i crediti in questione cadessero in prescrizione, occorre rilevare che, come giustamente evidenziato dalla Commissione, il fatto che l'ANG abbia scongiurato la prescrizione dei crediti relativi alle somme controverse per il periodo 2000-2004, anche a supporlo vero, non consente di ritenere che siano state rispettate le procedure previste e non rende dunque illegittime le decisioni impugnate, là dove esse esigono il rimborso di tali somme.
- 71 Se è vero che, come osservato dalla Repubblica italiana all'udienza, fintanto che i crediti non sono prescritti, rimane possibile il recupero delle relative somme presso i beneficiari finali dei finanziamenti indebitamente utilizzati, ciò non toglie che, come evidenziato dalla Commissione, il tempo trascorso dalla conclusione dei progetti finanziati mediante le somme suddette, ossia più di dieci anni in alcuni casi, può di per sé compromettere la riscossione di tali crediti. Infatti, i debitori potrebbero nel frattempo essere diventati più difficilmente identificabili e lo stato del loro patrimonio potrebbe essersi deteriorato. Orbene, non avendo le autorità italiane rispettato le procedure previste dalle General Rules of Financial Management, anche per quanto riguarda la rapidità delle iniziative da intraprendere, il rischio che i crediti in questione non possano essere recuperati deve essere sopportato da dette autorità e non dalla Commissione.
- 72 In risposta all'argomento della Repubblica italiana secondo cui la domanda di autorizzazione per il periodo 2000-2004 avrebbe ricevuto dalla Commissione un trattamento diverso, e meno favorevole, rispetto a quello riservato alla domanda di autorizzazione per il periodo 2005-2006, occorre rilevare, anzitutto, come tale argomento sia infondato sotto il profilo fattuale. Infatti, risulta dagli allegati della seconda decisione impugnata («La Commissione terrà l'AN informata sui risultati del suo esame delle domande di autorizzazione») nonché dalle risposte scritte ed orali ai quesiti del Tribunale che la Commissione non ha adottato alcuna decisione definitiva su quest'ultima domanda.
- 73 Inoltre, anche supponendo che la Commissione accolga in toto la domanda di autorizzazione per il periodo 2005-2006, di per sé tale circostanza non consentirebbe di ritenere che le decisioni impugnate siano viziate da illegittimità.
- 74 Infatti, risulta dai punti 4.1, 4.2 e 4.5 degli orientamenti per il recupero dei fondi da parte delle agenzie nazionali nei confronti dei beneficiari, inviati dalla Commissione alle agenzie nazionali il 9 dicembre 2004, il cui tenore corrisponde ampiamente a quello dei punti da 3.9.3.4 a 3.9.3.6 della guida AN, che una rinuncia al recupero dei crediti relativi ad un

programma gestito da un'agenzia nazionale deve essere motivata e supportata da prove relative al rispetto delle procedure previste.

- 75 Orbene, si deve rilevare come la Commissione abbia sostenuto, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, che nessuna domanda di autorizzazione supportata da prove era stata presentata dalle autorità italiane, malgrado la possibilità che era stata loro prospettata nella relazione del settembre 2010 (v. punto 64 supra). Come risulta dalla lettera del 28 settembre 2012 (v. punto 27 supra), l'ANG si è limitata a presentare alla Commissione semplici affermazioni secondo cui, relativamente alle somme controverse per il periodo 2000-2004, essa aveva seguito procedure di recupero identiche a quelle messe in atto in relazione alle somme controverse per il periodo 2005-2006.
- 76 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere anche il secondo motivo dedotto dalla Repubblica italiana e, di conseguenza, il ricorso di quest'ultima nella sua interezza, senza che sia necessario pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione (v. punti 38 e 39 supra).

Sulle spese

- 77 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Berardis

Czúcz

Popescu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° ottobre 2014.

Firme

