

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

1° dicembre 2005 *

Nel procedimento C-301/03,

avente ad oggetto un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 2 luglio 2003,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dai sigg. G. Aiello e A. Cingolo, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. de March e L. Flynn, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. A. Dal Ferro, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, e dai
sigg. C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs,
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 giugno
2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre
2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

¹ Con il suo ricorso la Repubblica italiana chiede alla Corte di voler annullare:

- l'atto della Commissione CDRR-03-0013-00-IT, relativo alla data di ammissibilità delle nuove spese in caso di modifica dei documenti di programmazione (in prosieguo: l'«atto impugnato»);

- la nota della Commissione 14 maggio 2003, n. 106387, trasmessa alle autorità italiane e relativa al programma operativo regionale Sardegna 2000-2006;
- la nota della Commissione 28 maggio 2003, n. 107051, trasmessa alle autorità italiane e relativa al programma operativo regionale Sicilia 2000-2006;
- la nota della Commissione 2 giugno 2003, n. 107135, trasmessa alle autorità italiane e relativa al documento unico di programmazione Lazio 2000-2006 (in prosieguito, collettivamente: le «note impugnate»); e
- tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenziali.

Contesto normativo

- 2 L'art. 15 del regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161, pag. 1; in prosieguito: il «regolamento»), rubricato «Preparazione e approvazione», prevede, al n. 6, quanto segue:

«Lo Stato membro o l'autorità di gestione adottano il complemento di programmazione definito all'articolo 9, lettera m), previo accordo del comitato di sorveglianza se il complemento di programmazione è elaborato dopo la decisione di

partecipazione dei Fondi della Commissione, o previa consultazione delle parti interessate se è elaborato prima della decisione di partecipazione dei Fondi. In quest'ultimo caso il comitato di sorveglianza conferma il complemento di programmazione o chiede un adeguamento in conformità dell'articolo 34, paragrafo 3.

Lo Stato membro lo trasmette alla Commissione in un solo documento, a titolo informativo, al più tardi entro tre mesi dalla decisione della Commissione recante approvazione di un programma operativo o di un documento unico di programmazione».

- 3 Conformemente al n. 2 dell'art. 30 del regolamento, rubricato «Ammissibilità»:

«Una spesa non ha i requisiti per essere ammessa alla partecipazione dei Fondi se è stata effettivamente sostenuta dal beneficiario finale prima della data di ricezione della domanda d'intervento da parte della Commissione. Tale data costituisce il termine iniziale per l'ammissione delle spese.

Il termine finale per l'ammissione delle spese è fissato nella decisione relativa alla partecipazione dei Fondi. Esso si riferisce ai pagamenti effettuati dai beneficiari finali e può essere prorogato dalla Commissione, su domanda debitamente giustificata dello Stato membro, secondo le disposizioni degli articoli 14 e 15».

- 4 L'art. 34 del regolamento, rubricato «Gestione da parte dell'autorità di gestione», enuncia al n. 3 che:

«L'autorità di gestione adatta, su richiesta del comitato di sorveglianza o di sua iniziativa, il complemento di programmazione senza modificare l'importo totale della partecipazione dei Fondi concesso per l'asse prioritario di cui trattasi né gli

obiettivi specifici del medesimo. Entro un mese, previa approvazione del comitato di sorveglianza, essa comunica alla Commissione il suddetto adattamento.

Le eventuali modifiche che riguardano gli elementi contenuti nella decisione relativa alla partecipazione dei Fondi sono decise dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, entro un termine di quattro mesi a decorrere dall'approvazione del comitato di sorveglianza».

- 5 Ai termini dell'art. 35 del regolamento, rubricato «Comitati di sorveglianza»:

«1. Ogni quadro comunitario di sostegno o documento unico di programmazione e ogni programma operativo è seguito da un comitato di sorveglianza.

I comitati di sorveglianza sono istituiti dallo Stato membro, d'accordo con l'autorità di gestione previa consultazione delle parti. Questi promuovono un'equilibrata partecipazione di donne e uomini.

I comitati di sorveglianza sono istituiti al più tardi entro tre mesi dalla decisione relativa alla partecipazione dei Fondi. Il comitato di sorveglianza è di competenza dello Stato membro, anche dal punto di vista giurisdizionale.

2. Un rappresentante della Commissione e, se del caso, della BEI partecipa ai lavori del comitato con voto consultivo.

Il comitato di sorveglianza stabilisce il proprio regolamento interno nel quadro istituzionale, giuridico e finanziario dello Stato membro interessato e lo adotta d'intesa con l'autorità di gestione.

In linea di massima, il comitato di sorveglianza è presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'autorità di gestione.

3. Il comitato di sorveglianza si assicura dell'efficienza e della qualità dell'esecuzione dell'intervento. A tal fine:

- a) conformemente all'articolo 15, conferma o adatta il complemento di [programmazione], compresi gli indicatori fisici e finanziari da impiegare nella sorveglianza dell'intervento. La sua approvazione è richiesta prima di qualsiasi ulteriore adattamento;

(...)».

Fatti all'origine della controversia e procedimento

- 6 Nel 2002 la Commissione, in partenariato con gli Stati membri, avviava un processo di consultazioni destinato alla semplificazione delle procedure per l'utilizzo dei Fondi strutturali. In tale contesto essa presentava ai delegati degli Stati membri, il 24 luglio 2002, nel corso della 67^a riunione del Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni (in prosieguo: il «Comitato»), istituito dall'art. 47 del regolamento, nonché, il 7 ottobre 2002, nel corso della riunione ministeriale tra i ministri degli Stati membri e il commissario competenti per la politica regionale, un

progetto di documento intitolato «Nota sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali 2000-2006». Il documento trattava, fra gli altri, il tema della modifica dei programmi in corso.

- 7 Dal verbale della 67ª riunione del Comitato risulta che, in apertura della stessa, il presidente, direttore della DG «Politica regionale» della Commissione, ha affermato che le note informative trasmesse al Comitato da quest'ultima «mirano a rendere edotti gli Stati membri delle modalità con cui i servizi della Commissione interpretano e applicano le regole per la messa in opera dei Fondi strutturali. Per loro natura, tali note sono interne e non sono mai definitive».
- 8 Dallo stesso verbale risulta anche che, rispondendo ad un quesito formulato dal delegato della Repubblica italiana, il rappresentante della Commissione ha dichiarato che, «in caso di modifica dei programmi, la data iniziale di ammissibilità delle nuove misure (o delle misure modificate) è identica a quella del programma, vale a dire nella maggior parte dei casi la data di ricevimento di un programma ammissibile».
- 9 Il problema specifico della retroattività delle spese in caso di modifica dei programmi veniva sollevato e discusso in occasione di successive riunioni del Comitato, a seguito delle quali la Commissione informava gli Stati membri di aver sottoposto la questione al proprio servizio legale.
- 10 Il 23 aprile 2003, durante la 75ª riunione del Comitato, la Commissione presentava l'atto impugnato.

- 11 In esso viene ricordato innanzi tutto che, eccezion fatta per le decisioni relative agli aiuti di Stato notificati, «le decisioni iniziali che approvano i documenti di programmazione fissano la data a cui ha inizio l'ammissibilità delle operazioni comprese nell'intervento, in applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 30 e 52 del regolamento (...)».

- 12 Lo stesso atto enuncia, poi, quanto segue:

«(...)

Considerata la necessità di mantenere una programmazione incentrata sull'obiettivo di sviluppo o di riconversione delle regioni ammissibili e che non si limiti ad assicurare l'assorbimento dei fondi o ad evitare il disimpegno automatico e tenuto conto delle pratiche attualmente in uso negli Stati membri, si propone di adottare le norme seguenti:

1. L'ammissibilità di una nuova spesa presentata all'atto della modifica di un programma operativo [in prosieguo: «PO»] o di un [documento unico di programmazione (in prosieguo: «Docup»)] decorre dalla data in cui perviene alla Commissione la domanda di modifica dell'intervento. La data di ammissibilità deve in tal caso figurare nella decisione recante approvazione della modifica del Docup o del PO.

2. Per quanto concerne le modifiche dei complementi di programmazione, occorre distinguere tra due casi. Se le modifiche rendono necessario un cambiamento del Docup o del PO, si applica la data di ammissibilità riportata nella decisione recante approvazione della modifica del Docup o del PO. Se invece la modifica riguarda

unicamente il complemento di programmazione, la data iniziale dell'ammissibilità sarà determinata dal comitato di sorveglianza; tuttavia, per motivi di corretta gestione finanziaria, tale data non può precedere la data di approvazione, da parte dello stesso comitato, della modifica proposta.

(...)

5. Nel caso delle decisioni di modifica già adottate che non specificano una data, l'ammissibilità ha inizio alla data fissata nella decisione originale non modificata».

- 13 Con lettera inviata alla Commissione il 29 aprile 2003 il governo italiano contestava l'atto impugnato.
- 14 Successivamente, nell'ambito della procedura consultiva scritta per la modifica dei complementi di programmazione avviata dai Comitati di sorveglianza della Regione Sardegna, della Regione Siciliana e della Regione Lazio, la Commissione inviava a queste ultime le note impugunate, nelle quali, oltre a vari commenti e rilievi in merito alle modifiche comunicate, faceva riferimento all'atto impugnato e ne confermava il contenuto.

Sulla ricevibilità del ricorso

- 15 La Commissione contesta la ricevibilità del ricorso. A suo parere, l'atto e le note impugnati non costituiscono atti impugnabili ai sensi dell'art. 230 CE. Risulterebbe, infatti, da giurisprudenza costante che un atto è impugnabile con ricorso

d'annullamento unicamente laddove sia obiettivamente destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e possa pertanto incidere immediatamente sui loro interessi, modificando in misura rilevante la loro posizione giuridica.

- 16 Orbene, secondo la Commissione, tali presupposti non ricorrono nel caso dell'atto e delle note impugnati, nei quali la Commissione si sarebbe limitata a comunicare agli Stati membri l'interpretazione alla quale intendeva attenersi nell'applicare l'art. 30 del regolamento. Gli interessi dei terzi potrebbero essere concretamente pregiudicati solo dai provvedimenti che verranno effettivamente adottati in applicazione dell'orientamento comunicato.
- 17 Il governo italiano considera il ricorso ricevibile.
- 18 Esso sostiene che l'atto impugnato, pur contenendo solo una proposta di adozione di regole procedurali d'ordine generale, è idoneo, come dimostrano le note impugnate, a produrre effetti immediati e pregiudizievoli per gli Stati membri, i quali si troveranno nella situazione di dover adottare immediatamente regole diverse in materia di modifiche dei complementi di programmazione, non potendo correre il rischio della mancata ammissione delle spese al cofinanziamento comunitario a consuntivo degli interventi già effettuati.
- 19 Al riguardo, occorre ricordare che il ricorso d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v., in particolare, sentenza 6 aprile 2000, causa C-443/97, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-2415, punto 27 e giurisprudenza *ivi cit.*).

- 20 Occorre perciò verificare se l'atto e le note impugnati siano provvedimenti di tal genere.
- 21 Per quanto riguarda l'atto impugnato, si deve osservare che esso recita testualmente: «si propone di adottare le norme seguenti».
- 22 Ebbene, il riferimento alla nozione di proposta costituisce, a rigore, un'indicazione chiara nel senso che il contenuto dell'atto di cui trattasi non è destinato a produrre effetti giuridici.
- 23 Inoltre, prima di distribuirlo agli Stati membri, la Commissione ha esplicitamente avvertito, durante la 67^a riunione del Comitato, che l'atto impugnato era un documento interno, non definitivo, che semplicemente traduceva l'opinione dei servizi della Commissione.
- 24 Si deve pertanto affermare che, tenuto conto del suo tenore letterale nonché del contesto in cui esso è stato presentato, l'atto impugnato non mira a produrre effetti giuridici.
- 25 Altrettanto deve constatarsi per le note impugnate.

- 26 Da un lato, infatti, esse non fanno altro che riferirsi all'atto impugnato, che, a sua volta, non è destinato a produrre effetti giuridici.
- 27 Dall'altro, come risulta dal fascicolo, le dette note sono state inviate dalla Commissione nell'ambito della procedura consultiva scritta per la modifica dei complementi di programmazione avviata dai comitati di sorveglianza della Regione Sardegna, della Regione Siciliana e della Regione Lazio.
- 28 Ebbene, come osserva l'avvocato generale al paragrafo 59 delle conclusioni, dal combinato disposto degli artt. 15, n. 6, 34, n. 3, e 35 del regolamento emerge che, nell'ambito di tale procedura, la Commissione ricopre un semplice ruolo consultivo e non può adottare atti giuridicamente vincolanti, tranne per quanto riguarda eventuali modifiche concernenti gli elementi contenuti nella decisione relativa alla partecipazione dei Fondi strutturali, in conformità all'art. 34, n. 3, del regolamento. Non è, però, allegato che così avvenga nel caso di specie.
- 29 La constatazione che l'atto e le note impugnati non sono destinati a produrre effetti giuridici non è inficiata dall'argomento del governo italiano secondo cui gli Stati membri devono adottare immediatamente regole differenti in materia di modifica dei complementi di programmazione a pena di esclusione di talune spese dal cofinanziamento comunitario.
- 30 In effetti, se è vero che l'atto e le note suddetti possono avere l'effetto di rivelare agli Stati membri che rischiano di veder respinto il finanziamento comunitario per certe spese effettuate applicando un'altra interpretazione della medesima disposizione regolamentare, è pur vero che questa è una semplice conseguenza di fatto, non già un effetto giuridico che tale atto e tali note sono destinati a produrre (v., in tal senso, sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 19).

- 31 Va disatteso anche l'argomento del governo italiano secondo cui l'atto e le note impugnati mirano a produrre effetti giuridici in quanto la Commissione ivi dà un'interpretazione errata degli obblighi derivanti dall'art. 30 del regolamento.
- 32 Quand'anche, infatti, l'atto e le note suddetti contengano un'interpretazione errata di tale disposizione, resta impregiudicata la constatazione, fondata sul loro tenore letterale e sul loro contesto, che essi non sono destinati a produrre effetti giuridici.
- 33 Ne discende che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

- 34 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana, quest'ultima, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

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

Firme