

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

9 luglio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Risorse proprie dell'Unione europea – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione – Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – Regolamento (UE) n. 1303/2013 – Strumento europeo di vicinato – Regolamento (UE) n. 232/2014 – Regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014 – Programma di cooperazione transfrontaliera per la regione del Mar Nero – Appalto pubblico – Direttiva 2014/24/UE – Aggiudicazione diretta – Nozione di "irregolarità" – Esecuzione tardiva della prestazione – Mancata applicazione di una clausola penale – Rettifiche finanziarie – Proporzionalità – Motivazione della decisione che impone la rettifica finanziaria »

Nella causa C-186/25,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), con decisione del 26 febbraio 2025, pervenuta in cancelleria il 7 marzo 2025, nel procedimento

Istituto po ribni resursi Varna

contro

Rakovoditel na Natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnistvo «Chernomorski baseyn 2014-2020» i direktor na direksia «Upravlenie na teritorialnoto satrudnistvo»,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Schalin, presidente di sezione, M. Gavalec (relatore) e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: T. Čapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo bulgaro, da T. Mitova e R. Stoyanov, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J. Aquilina, D. Drambozova e C. Ehrbar, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, lettera m), dell'articolo 31, paragrafo 3, degli articoli da 52 a 56 e 74 del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014 della Commissione, del 18 agosto 2014, che stabilisce disposizioni specifiche per l'esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU 2014, L 244, pag. 12), dell'articolo 2, punto 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320, e rettifica in GU 2016, L 200, pag. 140), dell'articolo 33, dell'articolo 36, paragrafo 1, dell'articolo 61 e dell'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1), dell'articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi

finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), nonché dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone il direttore dell'Institut po ribni resursi Varna (Istituto delle risorse alieutiche, Varna; in prosieguo: l'«Istituto» o il «beneficiario») al Rakovoditel na Natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnichestvo «Chernomorski baseyn 2014-2020» i direktor na direktsia «Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo» (capo dell'Autorità nazionale responsabile per il Programma operativo congiunto di cooperazione transfrontaliera «Bacino del Mar Nero 2014-2020» e direttore della direzione «Gestione della cooperazione territoriale»; in prosieguo: l'«autorità nazionale») in merito a una decisione con cui tale autorità ha imposto rettifiche finanziarie a causa, da un lato, di una mancanza di trasparenza in una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico e, dall'altro, dell'esecuzione tardiva di un contratto nell'ambito dell'attuazione di un progetto finanziato dal programma operativo congiunto di cooperazione transfrontaliera «Bacino del Mar Nero 2014-2020».

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 2988/95

- 3 L'articolo 2 del regolamento n. 2988/95 prevede quanto segue:

«1. I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

2. Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

3. Le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

4. Fatto salvo il diritto comunitario applicabile, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto degli Stati membri».

- 4 L'articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4, di tale regolamento così recita:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

- mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;
- mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

(...)

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

- 5 L'articolo 5, paragrafo 1, di detto regolamento dispone quanto segue:

«Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

(...))».

Regolamento n. 1303/2013

- 6 Ai termini dell'articolo 2 del regolamento n. 1303/2013, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

(...)

36) “irregolarità”: qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei [fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE)] che

abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione».

Regolamento (UE) n. 232/2014

- 7 Il regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU 2014, L 77, pag. 27), ai suoi considerando 9 e 14 era così formulato:

«(9) È inoltre importante incentivare e facilitare una cooperazione tra l'Unione [europea] e i suoi partner, nonché per gli altri paesi partecipanti, a loro comune beneficio, in particolare ottimizzando e rendendo più efficace, in particolare, il coordinamento delle risorse messe a disposizione e combinando i contributi degli strumenti interni ed esterni del bilancio dell'Unione, segnatamente a beneficio dei progetti di cooperazione transfrontaliera e cooperazione regionale, dei progetti infrastrutturali che rivestono un interesse per l'Unione e che interessano i paesi del vicinato, e in altri ambiti di cooperazione.

(...)

(14) È opportuno che l'Unione si adoperi per utilizzare le risorse disponibili con la massima efficienza, al fine di ottimizzare l'impatto della sua azione esterna. Ciò dovrebbe essere realizzato attraverso la coerenza e la complementarità tra gli strumenti dell'Unione per il finanziamento dell'azione esterna, nonché la creazione di sinergie tra [lo Strumento europeo di vicinato (ENI)], gli altri strumenti dell'Unione per il finanziamento dell'azione esterna e le altre politiche dell'Unione. Ciò dovrebbe inoltre comportare il potenziamento reciproco dei programmi previsti da tali strumenti per il finanziamento dell'azione esterna».

- 8 L'articolo 7 di tale regolamento, intitolato «Programmazione e assegnazione indicativa dei fondi per paese e programmi indicativi multinazionali», al paragrafo 7 prevedeva quanto segue:

«I finanziamenti erogati a norma del presente regolamento possono essere associati a finanziamenti concessi in virtù di altri regolamenti dell'Unione, quando ciò sia necessario per attuare in maniera più efficace misure vantaggiose per l'Unione e per i paesi partner in settori quali la cooperazione transnazionale e le interconnessioni. In tal caso la Commissione [europea] decide quale serie unica di norme deve applicarsi per l'attuazione».

- 9 L'articolo 9 di detto regolamento, intitolato «Programmazione e assegnazione dei fondi per la cooperazione transfrontaliera», al paragrafo 2 così disponeva:

«I programmi operativi congiunti sono cofinanziati dal [Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)]. L'importo complessivo del contributo del FESR è stabilito a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1299/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (GU 2013, L 347, pag. 259)]. Il presente regolamento si applica all'uso di tale contributo».

Regolamento (UE) n. 236/2014

- 10 Il considerando 8 del regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GU 2014, L 77, pag. 95), era così formulato:

«È opportuno che l'Unione si adoperi per utilizzare le risorse disponibili con la massima efficienza, al fine di ottimizzare l'impatto della sua azione esterna. Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato attraverso la coerenza e la complementarità tra gli strumenti per l'azione esterna dell'Unione nonché la creazione di sinergie tra gli strumenti e le altre politiche dell'Unione. Ciò dovrebbe inoltre comportare il potenziamento reciproco dei programmi previsti dagli strumenti e, se del caso, l'utilizzo di strumenti finanziari con effetto di leva».

Regolamento di esecuzione n. 897/2014

- 11 Il considerando 12 del regolamento di esecuzione n. 897/2014 così recita:

«Poiché di consueto i programmi devono essere attuati mediante gestione concorrente, è opportuno che i sistemi di gestione e di controllo siano conformi alle norme dell'Unione, in particolare al regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1)] e al regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU 2012, L 362, pag. 1)], nonché al regolamento [n. 2988/95]. La Commissione dovrebbe garantire che i fondi dell'Unione siano utilizzati in conformità delle norme applicabili durante l'attuazione dei programmi».

- 12 L'articolo 2 di tale regolamento di esecuzione, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

m) "irregolarità" qualsiasi violazione di una convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto applicabile, derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione del programma, che arrechi o possa arrecare pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione».

13 L'articolo 31 di detto regolamento di esecuzione, intitolato «Autorità nazionali e responsabilità dei paesi partecipanti», ai paragrafi 1 e 3 così dispone:

«1. L'autorità nazionale designata a norma dell'articolo 20, paragrafo 6, lettera a), tra l'altro:

a) è responsabile dell'istituzione e dell'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo a livello nazionale;

(...)

3. I paesi partecipanti prevengono, individuano e correggono le irregolarità, ivi comprese le frodi, e recuperano gli importi indebitamente versati, compresi eventuali interessi, a norma dell'articolo 74, sul proprio territorio. Essi ne danno notifica senza indugio all'autorità di gestione e alla Commissione e le informano dell'andamento dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari».

14 Il titolo VII del medesimo regolamento di esecuzione contiene un capo 4 nel quale figura la sezione 1, intitolata «Appalti», che comprende l'articolo 52, intitolato «Norme applicabili», il quale dispone quanto segue:

«1. Se l'attuazione di un progetto richiede l'aggiudicazione di appalti di forniture, lavori o servizi da parte di un beneficiario, si applicano le norme seguenti:

a) se il beneficiario è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore ai sensi della normativa dell'Unione applicabile alle procedure di appalto, esso può applicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali adottate in linea con le norme o regole dell'Unione di cui al paragrafo 2;

(...)

2. In tutti gli altri casi si adempiono i seguenti obblighi:

a) l'appalto è aggiudicato all'offerta più vantaggiosa o, se del caso, all'offerta con il prezzo più basso, evitando ogni conflitto d'interessi;

b) per gli appalti di valore superiore a 60 000 EUR, si applicano le regole seguenti:

(...)

3. In tutti i casi, si applicano le norme in materia di cittadinanza e di origine di cui agli articoli 8 e 9 del regolamento (UE) n. 236/2014».

15 L'articolo 71 del regolamento di esecuzione n. 897/2014, intitolato «Rettifiche finanziarie effettuate dall'autorità di gestione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Spetta anzitutto all'autorità di gestione prevenire e accertare le irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi. Nel caso di un'irregolarità sistemica, l'autorità di gestione estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate.

L'autorità di gestione procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito dei progetti, dell'assistenza tecnica o del programma. Le rettifiche finanziarie consistono in una soppressione totale o parziale del contributo dell'Unione a un progetto o all'assistenza tecnica. L'autorità di gestione tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria e apporta una rettifica finanziaria proporzionata. L'autorità di gestione inserisce le rettifiche finanziarie nei conti annuali dell'esercizio contabile nel quale è decisa la soppressione».

16 L'articolo 74 di tale regolamento di esecuzione, intitolato «Responsabilità finanziaria e recuperi», al paragrafo 1 è così formulato:

«Spetta all'autorità di gestione procedere al recupero degli importi indebitamente corrisposti».

Direttiva 2014/24/UE

17 La direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), contiene l'articolo 72, intitolato «Modifica di contratti durante il periodo di validità», il quale, ai paragrafi 1, 2 e 4, dispone quanto segue:

«1. I contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva nei casi seguenti:

a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni. Tali clausole fissano la portata e la natura di

eventuali modifiche od opzioni, nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate. Esse non apportano modifiche o opzioni che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro;

- b) per lavori, servizi o forniture supplementari da parte del contraente originale che si sono resi necessari e non erano inclusi nell'appalto iniziale, ove un cambiamento del contraente:

(...)

- c) ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(...)

ii) la modifica non altera la natura generale del contratto;

iii) l'eventuale aumento di prezzo non è superiore al 50% del valore del contratto iniziale o dell'accordo quadro. (...)

(...)

2. Inoltre, e senza ulteriore bisogno di verificare se le condizioni di cui al paragrafo 4, lettere da a) a d), sono rispettate, i contratti possono parimenti essere modificati senza necessità di una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva se il valore della modifica è al di sotto di entrambi i valori seguenti:

- i) le soglie fissate all'articolo 4; e

- ii) il 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura e il 15% del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori.

Tuttavia la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o accordo quadro. (...)

4. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale ai sensi del paragrafo 1, lettera e), quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso. In ogni caso, fatti salvi i paragrafi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

- b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale o nell'accordo quadro;

(...)».

Regolamento 2018/1046

- 18 L'articolo 33 del regolamento 2018/1046, intitolato «Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia», al paragrafo 1 prevedeva quanto segue:

«Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi:

- a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;

- b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;

- c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese».

- 19 L'articolo 36 di detto regolamento, intitolato «Controllo interno dell'esecuzione del bilancio», al paragrafo 1 così disponeva:

«Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, il bilancio è eseguito secondo il principio del controllo interno efficace ed efficiente, adeguato a ogni metodo di esecuzione, e in conformità della normativa settoriale pertinente».

- 20 L'articolo 63 del medesimo regolamento, intitolato «Gestione concorrente con gli Stati membri», al paragrafo 2 era così formulato:

«Nell'espletare le funzioni connesse all'esecuzione del bilancio, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, vale a dire:

(...)

- c) prevengono, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi;

(...)

Gli Stati membri irrogano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ai destinatari ove previsto dalla normativa settoriale o da disposizioni specifiche del diritto nazionale.

(...)).

Diritto bulgaro

Lo ZUSEFSU

- 21 L'articolo 70 dello *Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie* (legge sulla gestione delle risorse dei fondi europei a gestione concorrente) (DV n. 101, del 22 dicembre 2015), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: lo «ZUSEFSU»), al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Il sostegno finanziario proveniente dalle risorse dei fondi europei a gestione concorrente può essere soppresso, in tutto o in parte, mediante rettifica finanziaria per i seguenti motivi:

(...)

3. per violazione dei principi di sana gestione finanziaria, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 33, dall'articolo 36, paragrafo 1, e dall'articolo 61 del regolamento 2018/1046;

(...)

5. non è disponibile alcuna pista di controllo e/o registrazione analitica delle spese relative al progetto o a una parte di esso nel sistema contabile tenuto dal beneficiario;

(...)

9. a causa di un'irregolarità che costituisce una violazione delle norme di designazione di un aggiudicatario ai sensi del capo quattro, commessa mediante un'azione o un'omissione del beneficiario, che arrechi o possa arrecare pregiudizio ai fondi europei a gestione concorrente».

- 22 L'articolo 73 dello ZUSEFSU così recita:

«(1) La rettifica finanziaria è determinata quanto al suo fondamento e al suo importo con una decisione motivata del capo dell'autorità di gestione che ha approvato il progetto.

(2) Prima di adottare la decisione di cui al paragrafo 1, l'autorità di gestione deve garantire che il beneficiario abbia la possibilità di presentare entro un termine ragionevole, che non può essere inferiore a due settimane, le proprie obiezioni scritte relative al fondamento e all'importo della rettifica finanziaria e, se del caso, di allegarvi elementi di prova.

(3) La decisione di cui al paragrafo 1 è adottata entro un mese dalla presentazione delle obiezioni menzionate al paragrafo 2; essa è motivata ed esamina le prove presentate dal beneficiario e le obiezioni da lui sollevate».

Lo ZOP

- 23 L'articolo 121 dello *Zakon za obshtestveni porachki* (legge sugli appalti pubblici) (DV n. 13, del 16 febbraio 2016), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: lo «ZOP»), così dispone:

«(1) (...) Le amministrazioni aggiudicatrici tengono un fascicolo per ogni appalto al fine di garantire la tracciabilità documentale (pista di controllo) di tutte le loro azioni e decisioni, nonché delle azioni delle commissioni responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici, a prescindere dal fatto che gli appalti siano aggiudicati per via elettronica o meno.

(2) (...) Nel fascicolo sono contenute tutte le decisioni, i pareri, le documentazioni e gli altri documenti complementari, le spiegazioni, gli inviti, i verbali, le relazioni finali della commissione [di aggiudicazione], le offerte o domande di partecipazione, le prove delle misure adottate ai sensi dell'articolo 44, paragrafi da 3 a 5, una descrizione dei motivi per cui, nell'ambito di una presentazione elettronica, vengano utilizzati mezzi di deposito dei documenti diversi da quelli elettronici. Qualora un controllo sia stato effettuato dall'[Agentsia po obshtestvenite porachki (Agenzia per gli appalti pubblici)], sono acclusi il parere dell'Agenzia e i motivi dell'ente aggiudicatore per i quali essa non ha seguito le raccomandazioni e, nei casi di cui agli articoli 237a e 237b, le relazioni sui lavori degli osservatori e il controllo preventivo della legalità. Il fascicolo contiene il contratto o l'accordo quadro nonché tutti i documenti relativi alla loro esecuzione e alla loro comunicazione di informazioni.

(3) Le amministrazioni aggiudicatrici conservano le informazioni relative agli appalti se si avvalgono delle deroghe alla legge».

- 24 Lo ZOP prevede disposizioni complementari, tra cui un paragrafo 3 che è così formulato:

«§3. La presente legge recepisce le prescrizioni contenute nelle seguenti direttive:

1. la direttiva [2014/24];

(...)».

25 La Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovaniya za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstva ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (regolamento relativo all'individuazione delle irregolarità che giustificano l'applicazione di rettifiche finanziarie e sulle percentuali applicabili ai fini della determinazione dell'importo delle rettifiche finanziarie nell'ambito della legge sulla gestione dei fondi a gestione concorrente) (DV n. 27, del 31 marzo 2017), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, (in prosieguo: la «Naredba»), al suo articolo 1 dispone quanto segue:

«Il presente regolamento indica:

1. i casi di irregolarità che costituiscono violazioni delle norme sulla designazione di un contraente ai sensi del capitolo 4 del [ZUSEFSU] derivanti da un'azione o da un'omissione del beneficiario, che arrechino o possano arrecare pregiudizio alle risorse dei [fondi a gestione concorrente] e che costituiscano motivo di rettifica finanziaria ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 1, punto 9, dello ZUSEFSU;
2. i valori minimi e massimi delle percentuali di rettifica finanziaria fissati per le irregolarità ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 1, punti 1, da 3 a 7 e 9, dello ZUSEFSU.

(...)».

26 L'articolo 2 della Naredba così prevede:

«(1) Le irregolarità di cui all'articolo 70, paragrafo 1, punto 9, dello ZUSEFSU e le percentuali di rettifiche finanziarie applicabili a tali irregolarità sono indicate nell'allegato n. 1.

(...)

(3) Le percentuali di rettifica finanziaria applicabili alle irregolarità di cui all'articolo 70, paragrafo 1, punti 1 e da 3 a 7, dello ZUSEFSU sono indicate nell'allegato n. 2.

(4) Per determinare l'importo delle rettifiche finanziarie per le irregolarità di cui all'articolo 70, paragrafo 1, punti 2, 8 e 10, dello ZUSEFSU si applica il metodo differenziale».

27 La Naredba contiene disposizioni complementari che in particolare sono così formulate:

«§1. La Naredba si applica anche:

(...)

2. ai programmi di cooperazione territoriale europea a cui la Repubblica di Bulgaria partecipa per il periodo 2014-2020 [(...), programma di cooperazione INTERREG V-A Romania – Bulgaria, (...), programma operativo congiunto di cooperazione transfrontaliera nell'ambito dello strumento europeo di vicinato "Bacino del Mar Nero 2014-2020"]».

28 L'allegato n. 1 della Naredba, al quale rinvia l'articolo 2, paragrafo 1, della stessa, contiene una tabella che prevede, al punto 16, che «[l']insufficiente tracciabilità documentale (pista di controllo) per l'aggiudicazione di un appalto pubblico», descritta come costituita dai «documenti richiesti dallo [ZOP] nel fascicolo degli appalti pubblici [che] sono insufficienti a giustificare l'aggiudicazione del contratto, il che comporta una mancanza di trasparenza», determini l'applicazione di un tasso di rettifica del «25%».

29 L'allegato n. 2 della Naredba, al quale rinvia l'articolo 2, paragrafo 3, della stessa, contiene una tabella, il cui punto 2 precisa che la «[v]iolazione dei principi di sana gestione finanziaria conformemente a quanto prescritto dagli articoli 33, 36, paragrafo 1, e 61 del regolamento [2018/1046]» comporta l'applicazione di un tasso di rettifica del «100%» e che, «[i]n conformità al principio di proporzionalità, una rettifica finanziaria può essere ridotta al 25, al 10 o al 5% qualora la natura e la gravità dell'infrazione isolata o sistemica non giustifichino un importo più elevato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

30 Il programma operativo congiunto di cooperazione transfrontaliera «Bacino del Mar Nero 2014-2020» beneficia di un finanziamento dell'ENI, del FESR e dello Strumento di assistenza preadesione.

31 Tale programma operativo congiunto finanzia il progetto «Promozione delle innovazioni tecnologiche in materia di monitoraggio e modellizzazione ambientale per la valutazione delle risorse alieutiche e non alieutiche» (in prosieguo: il «progetto Timmod»), di cui l'Istituto è partner. Quest'ultimo ha concluso, da un lato, un contratto di cofinanziamento con il Ministero dello Sviluppo, delle Infrastrutture e dell'Amministrazione della Romania e, dall'altro, un contratto di cofinanziamento, firmato il 26 gennaio 2021, con l'autorità nazionale. Il paragrafo 1, punto 2, delle clausole complementari di quest'ultimo contratto riprendeva la definizione della nozione di «irregolarità» di cui all'articolo 2, lettera m), del regolamento d'esecuzione n. 897/2014.

- 32 Nell'ambito dell'esecuzione del progetto Timmod, l'Istituto ha aggiudicato un appalto pubblico di servizi per un valore di circa 10 500 leva bulgari (BGN), IVA esclusa (circa EUR 5 000) (in prosieguo: il «contratto di servizi»). Tale appalto è stato aggiudicato alla Mezhdunaroden chernomorski klub EOOD (in prosieguo: il «contraente»). In forza dell'articolo 2 del contratto di servizi, il contraente si impegnavano a produrre e a fornire un filmato entro i termini fissati dal capitolato d'oneri di tale contratto, ossia entro il 1° maggio 2022. L'articolo 5 di detto contratto stabiliva che dovesse essere redatto un verbale di accettazione finale per attestare la corretta esecuzione del contratto stesso. L'articolo 6 del contratto di servizi prevedeva una clausola penale in base alla quale, in caso di inadempimento imputabile degli obblighi derivanti dal contratto, il contraente era tenuto a versare all'amministrazione aggiudicatrice, ovvero l'Istituto, una penale pari allo 0,1% per ogni giorno di ritardo, senza che tale penale potesse eccedere il 20% del valore del contratto stesso.
- 33 A seguito di un controllo amministrativo, l'autorità nazionale ha individuato due irregolarità nell'aggiudicazione e nell'esecuzione del contratto in questione, il che l'ha indotta ad adottare, il 5 settembre 2023, una decisione che imponeva due rettifiche finanziarie all'Istituto (in prosieguo: la «decisione controversa»).
- 34 In primo luogo, l'autorità nazionale ha constatato che la tracciabilità documentale (pista di controllo) delle condizioni cui era subordinata l'aggiudicazione del contratto di servizi era insufficiente (in prosieguo: la «prima irregolarità»). Infatti, mentre i documenti di gara richiedevano a ciascun offerente di dimostrare la propria esperienza fornendo un elenco che includesse almeno un contratto eseguito nei tre anni precedenti la data di presentazione dell'offerta e relativo alla produzione di filmati video (con indicazione degli importi, delle date e dei destinatari dei servizi eseguiti nel corso di tali ultimi tre anni), l'autorità nazionale ha evidenziato che il contraente non aveva fornito prove che consentissero di concludere per la conformità della sua candidatura a detti requisiti di selezione. Tale autorità ha quindi ritenuto che il contraente non soddisfacesse i requisiti minimi stabiliti nei documenti dell'appalto, circostanza che viziava l'aggiudicazione del contratto di servizi per mancanza di trasparenza e costituiva una violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, punti 2 e 4, nonché dell'articolo 112, paragrafo 1, punto 2, dello ZOP. Secondo detta autorità, la violazione delle disposizioni citate configurava una «irregolarità», ai sensi del punto 16 dell'allegato n. 1 della Naredba, cui rinvia l'articolo 2, paragrafo 1, della stessa, per la quale la stessa autorità ha applicato, conformemente alla disposizione in parola, una rettifica finanziaria pari al 25% delle spese ammissibili ai finanziamenti dell'Unione.
- 35 In secondo luogo, l'autorità nazionale ha rilevato che il verbale attestante l'accettazione finale del filmato video era stato redatto il 9 maggio 2022, ovvero con un ritardo di otto giorni rispetto alla data limite di esecuzione indicata all'articolo 2 del contratto di servizi. In assenza di indicazioni in tale verbale relative all'imputabilità del ritardo, l'autorità ha ritenuto che esso costituisse una violazione contrattuale e che l'Istituto avrebbe dovuto applicare la clausola penale prevista dall'articolo 6 di detto contratto. Non avendo applicato tale clausola, l'Istituto avrebbe infatti sostenuto spese non conformi al bilancio previsto e avrebbe violato il principio di sana gestione finanziaria, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, che doveva essere rispettato in forza dell'articolo 1, paragrafo 1.5, del contratto di cofinanziamento firmato il 26 gennaio 2021 tra l'Istituto e tale autorità. Pertanto, detta autorità ha concluso che la violazione in questione configurava una «irregolarità», ai sensi del punto 2 dell'allegato n. 2 della Naredba, al quale rinvia l'articolo 2, paragrafo 3, della stessa, letto in combinato disposto con l'articolo 70, paragrafo 1, punto 3, dello ZUSEFSU (in prosieguo: la «seconda irregolarità»), per la quale essa ha applicato una rettifica finanziaria, calcolata secondo il metodo differenziale previsto dal contratto di servizi e pari a BGN 84 (circa EUR 40) sulle spese ammissibili ai finanziamenti dell'Unione.
- 36 L'Istituto contesta la decisione controversa dinanzi all'Administrativen sad Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), giudice del rinvio. Tale giudice solleva dubbi sotto cinque profili.
- 37 In primo luogo, esso si interroga sul contesto normativo applicabile alla controversia di cui è investito, chiedendosi se sia applicabile il regolamento di esecuzione n. 897/2014, che contiene disposizioni in materia di appalti pubblici, o lo ZOP, che è la normativa nazionale relativa agli appalti pubblici che ha recepito la direttiva 2014/24, dal momento che entrambe le normative contengono simili disposizioni.
- 38 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla nozione di «irregolarità», che compare in termini analoghi ma non identici, da un lato, nell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013 e, dall'altro, nell'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014. Sebbene la decisione controversa si riferisca alla prima di tali disposizioni, il giudice del rinvio ritiene che sarebbe del pari ipotizzabile applicare la seconda, contenuta nel contratto di cofinanziamento firmato il 26 gennaio 2021 dall'Istituto con l'autorità nazionale. Inoltre, esso si chiede se un ritardo di otto giorni nell'esecuzione della prestazione dovuta in forza del contratto di servizi possa configurare una «violazione del diritto nazionale», ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, laddove è pacifico che il servizio è stato effettivamente fornito dal contraente all'Istituto, che quest'ultimo lo ha trasmesso al capofila del progetto Timmod in Romania e che il filmato video realizzato è utilizzato dal programma.
- 39 In terzo luogo, il giudice del rinvio solleva dubbi quanto al rispetto, da parte dell'autorità nazionale, dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta, secondo cui ogni persona ha «diritto a una buona amministrazione». Anzitutto, dal contenuto della decisione controversa emergerebbe che tale autorità ha constatato un'irregolarità commessa dall'Istituto limitandosi a invocare la violazione dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, senza esporre in modo più concreto i fatti costitutivi di tale violazione né esplicitare i motivi per cui detta violazione avrebbe leso ciascuno dei principi di economia, efficienza ed efficacia enunciati nella disposizione di cui trattasi nonché il suo impatto sul bilancio dell'Unione. Poi, detta autorità non avrebbe esposto i motivi per cui essa ha esaminato gli elementi costitutivi di una siffatta irregolarità alla luce della definizione di tale nozione contenuta all'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, e non alla luce di quella risultante dal regolamento di esecuzione n. 897/2014. Infine, la stessa autorità non avrebbe neppure esposto le considerazioni specifiche in base alle quali essa ha applicato il tasso di rettifica finanziaria del 25% utilizzato per calcolare la «sanzione» corrispondente alla prima irregolarità.

40 In quarto luogo, il giudice del rinvio osserva che né dall'articolo 2 del regolamento n. 2988/95, né dal regolamento n. 232/2014, né dal regolamento di esecuzione n. 897/2014, né dal regolamento 2018/1046 emerge che il legislatore dell'Unione abbia adottato disposizioni specifiche che deleghino agli Stati membri la competenza a fissare il livello delle sanzioni applicabili alle irregolarità constatate nell'attuazione dei progetti riconducibili all'ENI. In assenza di una simile delega agli Stati membri, tale giudice dubita che uno Stato membro possa prevedere, nella sua normativa nazionale, disposizioni che fissino il livello delle sanzioni che possono essere inflitte ai beneficiari di siffatti progetti.

41 In quinto luogo, infine, detto giudice dubita della proporzionalità delle due «sanzioni» irrogate, alla luce dell'articolo 63, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento 2018/1046 nonché delle sentenze del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép (C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229), e del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810). Più in particolare, per determinare l'importo delle sanzioni, l'autorità nazionale non avrebbe tenuto in debito conto, da un lato, il fatto che essa non aveva contestato né l'esecuzione del contratto di servizi, né la consegna del filmato video al capofila del progetto Timmod e, dall'altro, l'assenza di osservazioni da parte di quest'ultimo circa un'esecuzione difettosa od oltre i termini indicati nel contratto di servizi.

42 In tal contesto, l'Administrativen sad Varna (Tribunale amministrativo di Varna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, alla luce del dodicesimo considerando e della sezione 1 ("Appalti") del regolamento di esecuzione [n. 897/2014] sia ammissibile una prassi dell'autorità nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, in base alla quale al beneficiario venga richiesto, nel corso del controllo amministrativo, di fornire la prova della capacità del contraente di eseguire l'appalto pubblico, conformemente alla normativa nazionale, segnatamente ai sensi dell'articolo 121 della [legge sugli appalti pubblici], senza che l'autorità nazionale applichi le disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti di detto regolamento di esecuzione.

2) Se sia ammissibile una prassi dell'autorità nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, in base alla quale – sebbene l'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014, applicabile al programma operativo congiunto per la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dello strumento europeo di vicinato "Bacino del Mar Nero 2014-2020" [nell'ambito dell'ENI] contenga una definizione giuridica della nozione di "irregolarità" e il regolamento medesimo sia altresì richiamato nel contratto tra [l'amministrazione aggiudicatrice e il capofila] quale normativa che definisce la nozione di "irregolarità" – l'autorità nazionale verifichi l'eventuale sussistenza di un'"irregolarità" ai sensi del contratto avente ad oggetto l'appalto pubblico, stipulato dall'amministrazione aggiudicatrice (ricorrente) ai fini dell'esecuzione del contratto dell'autorità di gestione con il beneficiario (l'amministrazione aggiudicatrice), applicando la definizione giuridica della [nozione] di "irregolarità" di cui all'articolo 2, [punto] 36, del regolamento [1303/2013], e non gli elementi costitutivi della fattispecie di "irregolarità" di cui all'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014.

Nel caso di risposta nel senso dell'ammissibilità di una prassi del genere, come debba essere interpretata la nozione di "irregolarità" ai sensi dell'articolo 2, [punto] 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013; in particolare, se un ritardo di otto giorni nell'adempimento della prestazione di servizio prevista dal contratto avente ad oggetto la "produzione di un filmato nell'ambito del progetto Timmod" debba essere considerato quale violazione della normativa nazionale, nel caso in cui il beneficiario abbia consegnato il servizio, fornitogli dal contraente, al capofila in (...) Romania e il prodotto realizzato, ossia il filmato, sia stato poi utilizzato nel programma in questione; vale a dire, se il ritardo nell'adempimento del contratto tra il beneficiario e il contraente costituisca una violazione che, ai sensi dell'articolo 2, [punto] 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013, possa essere equiparata ad una violazione della normativa nazionale, e se la somma versata dal beneficiario al contraente a titolo di corrispettivo contrattuale, senza previa detrazione di 84 leva (BGN; $BGN\ 500 \times 0,1\% = BGN\ 10,5$ al giorno $\times 8$ giorni = BGN 84) costituisca, pertanto, una spesa ingiustificata nel bilancio dell'Unione.

3) Se, alla luce dell'articolo 41 della Carta, sia ammissibile una prassi dell'autorità nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, in base alla quale, nella motivazione della decisione di irrogazione delle sanzioni per l'irregolarità commessa dal beneficiario: 1. sia unicamente menzionata la disposizione del diritto dell'Unione violata – ossia l'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (...) – senza peraltro indicare in alcun modo in cosa sarebbe concretamente consistita la violazione di tale disposizione e, in particolare, senza specificare sotto qual profilo risulterebbero conseguentemente risultati violati i principi di economia, efficienza ed efficacia, indicati nella disposizione medesima, ovvero in qual modo la loro violazione potrebbe configurarsi come danno al bilancio dell'Unione; 2. l'autorità nazionale non illustri le ragioni per le quali esamina gli elementi costitutivi della fattispecie di irregolarità alla luce della sua definizione legale di cui all'articolo 2, [punto] 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013 e non alla luce dell'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014, applicabile nella specie, e 3. l'autorità nazionale non fornisca alcuna precisazione concreta in merito all'entità della sanzione, espressa in percentuale, vale a dire il 25% del valore del contratto.

4) Se, alla luce dell'articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento [n. 2988/95], la natura e la portata della sanzione amministrativa nonché la natura e la gravità dell'irregolarità per la quale la sanzione stessa viene irrogata debbano essere preventivamente previste dal diritto dell'Unione (...) affinché la sanzione amministrativa possa essere disciplinata a livello nazionale e se gli Stati membri, nel disciplinare le misure e le sanzioni nel diritto nazionale, siano tenuti a considerare o a indicare l'atto legislativo [dell'Unione] che contempli le misure e sanzioni medesime. Se le disposizioni dell'articolo 31, paragrafo 3, [letto in combinato disposto con] l'articolo 74 del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014 debbano essere interpretate nel senso che conferiscono

agli Stati membri il potere di adottare norme in materia di entità delle sanzioni applicabili nei confronti di beneficiari di progetti nell'ambito dei programmi dello strumento europeo di vicinato.

- 5) Se, alla luce dell'articolo 63, paragrafo 2, [terzo comma], del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 ("[g]li Stati membri irrogano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ai destinatari ove previsto dalla normativa settoriale o da disposizioni specifiche del diritto nazionale"), siano ammissibili sanzioni di entità pari a quella oggetto del procedimento principale, ossia una sanzione in misura di BGN 84 (per mancata applicazione, da parte del beneficiario, di una detrazione di pari importo, per il ritardo di otto giorni nell'adempimento, sul corrispettivo versato al contraente) e una sanzione in misura del 25% di BGN 10 500,00, vale a dire, del valore dei fondi ammissibili ai fini della sovvenzione in base al contratto concluso tra il beneficiario ed il contraente (per violazione dei principi di sana gestione finanziaria conformemente ai requisiti di cui agli articoli 33, 36, paragrafo 1, e 61 del regolamento 2018/1046)».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 43 In via preliminare, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, istituita all'articolo 267 TFUE, quest'ultima è tenuta a fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte (sentenze del 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, punto 26, e del 29 aprile 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, punto 32).
- 44 Al riguardo, la circostanza che, formalmente, il giudice del rinvio abbia formulato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale facendo riferimento a determinate disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a tale giudice tutti gli elementi interpretativi che possano essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto o meno riferimento nell'enunciato delle questioni. A tal proposito, la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (sentenze del 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, punto 26, e del 29 aprile 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, punto 33).
- 45 Nel caso di specie, il procedimento principale verte, in sostanza, sulla legittimità di una decisione adottata dall'autorità nazionale che impone due rettifiche finanziarie al beneficiario di un progetto finanziato dal programma operativo comune di cooperazione transfrontaliera «Bacino del Mar Nero 2014-2020» nell'ambito dell'ENI, a causa di irregolarità constatate da tale autorità nell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi e nella sua esecuzione. Al riguardo, sebbene con la sua prima questione il giudice del rinvio faccia riferimento al considerando 12 e alla sezione 1, intitolata «Appalti», del capo 4 del titolo VII, a sua volta intitolato «Progetti», del regolamento di esecuzione n. 897/2014, deve ritenersi che tale giudice si interroghi più in particolare sulle norme applicabili all'aggiudicazione di appalti enunciate all'articolo 52 di detto regolamento di esecuzione.
- 46 Tenuto conto di quanto precede, si deve ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 52 del regolamento di esecuzione n. 897/2014 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una normativa nazionale che recepisce la direttiva 2014/24 preveda che, nel quadro di un controllo vertente su un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, l'autorità incaricata di tale controllo possa esigere che il beneficiario del progetto di cui trattasi fornisca la prova della competenza e dell'esperienza dell'aggiudicatario al quale ha aggiudicato un appalto pubblico di servizi.
- 47 A questo proposito, dall'articolo 52, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di esecuzione n. 897/2014 risulta che, se il beneficiario di un contratto di sovvenzione concluso nell'ambito di un programma operativo congiunto è un'amministrazione aggiudicatrice, essa può applicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali adottate in combinato disposto con le norme oppure le regole dell'Unione enunciate al paragrafo 2 tale articolo 52.
- 48 Al riguardo, occorre innanzitutto rilevare che l'articolo 52, paragrafo 2, lettera b), del suddetto regolamento di esecuzione elenca una serie di norme da rispettare per gli appalti di valore superiore a EUR 60 000. Tuttavia, nel caso di specie, tale disposizione non è applicabile in quanto l'appalto di servizi di cui trattasi nel procedimento principale ha un valore di BGN 10 500 (circa EUR 5 000).
- 49 Occorre poi rilevare che l'articolo 52, paragrafo 2, lettera a), del medesimo regolamento di esecuzione si limita a prescrivere che, nei casi diversi da quelli previsti dal paragrafo 1 di tale articolo 52, l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa o, se del caso, all'offerta con il prezzo più basso, evitando ogni conflitto d'interessi.
- 50 Infine, l'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione n. 897/2014 si limita a rinviare alle norme in materia di cittadinanza e di origine di cui agli articoli 8 e 9 del regolamento n. 236/2014.
- 51 Ne consegue che detto regolamento di esecuzione non contiene alcuna disposizione tale da ostare a che un'autorità incaricata del controllo di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI possa esigere dal beneficiario di tale progetto la prova della competenza e dell'esperienza dell'aggiudicatario, come stabilisce lo ZOP, che recepisce la direttiva 2014/24.
- 52 Del resto, questa interpretazione è avvalorata dal fatto che, come sottolineato dal governo bulgaro e dalla Commissione, lo ZOP si applica a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici sovvenzionate con fondi europei, indipendentemente dal valore degli

appalti (v., in tal senso, sentenza del 31 marzo 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, punti 44 e 45).

53 Dalle considerazioni che precedono discende che l'articolo 52 del regolamento di esecuzione n. 897/2014 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una normativa nazionale che recepisce la direttiva 2014/24 preveda che, nel quadro di un controllo vertente su un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, l'autorità incaricata di tale controllo possa esigere che il beneficiario di detto progetto fornisca la prova della competenza e dell'esperienza dell'aggiudicatario al quale ha aggiudicato un appalto pubblico di servizi.

Sulla seconda questione

54 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014 e l'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013 debbano essere interpretati nel senso che possono costituire irregolarità, ai sensi di tali disposizioni, da un lato, l'esecuzione tardiva di una prestazione di servizi rispetto alla data prevista in un contratto stipulato tra un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, e un aggiudicatario designato al termine di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, nonché, dall'altro, la mancata applicazione di una clausola penale di natura contrattuale da parte di tale beneficiario in risposta a detta esecuzione tardiva.

55 Occorre stabilire, in un primo momento, se la nozione di «irregolarità» applicabile sia quella definita all'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014 o quella che compare all'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, prima di esaminare, in un secondo tempo, se un ritardo nell'esecuzione di un contratto e la mancata applicazione di una clausola penale in risposta a tale ritardo siano comportamenti sussumibili in tale nozione.

56 In primo luogo, per determinare la nozione di «irregolarità» applicabile, deve farsi riferimento al contesto in cui si inseriscono le disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza.

57 A questo proposito, l'articolo 7, paragrafo 7, del regolamento n. 232/2014 prevede che i finanziamenti erogati a norma dello stesso possano essere associati a finanziamenti concessi in virtù di altri regolamenti dell'Unione, ed in tal caso la Commissione decide quale serie unica di norme debba applicarsi per l'attuazione.

58 L'articolo 9, paragrafo 2, di tale regolamento prevede che i programmi operativi congiunti siano cofinanziati dal FESR e che detto regolamento si applichi all'uso del contributo del FESR.

59 Da ciò discende che, quando un programma operativo congiunto è oggetto di un cofinanziamento da parte del FESR, le norme di riferimento sono quelle contenute nel regolamento n. 232/2014 e nel regolamento di esecuzione n. 897/2014. Di conseguenza, in un caso del genere, è applicabile la nozione di «irregolarità» di cui all'articolo 2, lettera m), di tale regolamento di esecuzione.

60 Questa interpretazione è del resto confermata dall'obiettivo dichiarato dal legislatore dell'Unione ai considerando 9 e 14 del regolamento n. 232/2014, al considerando 8 del regolamento n. 236/2014 e al considerando 12 del regolamento di esecuzione n. 897/2014, consistente nell'assegnare le risorse dell'Unione con la massima efficienza, garantendo nel contempo la coerenza e la complementarità tra gli strumenti dell'azione esterna dell'Unione e creando sinergie tra l'ENI, gli altri strumenti dell'Unione e le altre politiche dell'Unione.

61 In ogni caso, poiché il regolamento n. 1303/2013 e il regolamento di esecuzione n. 897/2014 fanno parte di uno stesso sistema volto a garantire la sana gestione dei fondi dell'Unione e la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima, la nozione di «irregolarità» richiede un'interpretazione uniforme (v., in tal senso, sentenza del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punti 34 e 37).

62 Nel caso di specie, da quanto precede deriva che l'autorità nazionale era tenuta a valutare le irregolarità da essa rilevate in occasione di un controllo riguardante un progetto finanziato dal programma operativo congiunto di cooperazione transfrontaliera «Bacino del Mar Nero 2014-2020» nell'ambito dell'ENI alla luce della nozione di «irregolarità» di cui all'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014.

63 In secondo luogo, quanto alla questione se l'esecuzione tardiva di una prestazione di servizi e la mancata applicazione di una clausola penale in risposta a tale ritardo siano sussumibili nella nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014, va ricordato che, conformemente a tale disposizione, la violazione di una convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto applicabile deve derivare da un'azione o da un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione del programma, che arrechi o possa arrecare pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione. L'esistenza di una simile irregolarità presuppone quindi che siano soddisfatte tre condizioni cumulative, vale a dire una violazione del diritto applicabile, un'azione o un'omissione di un operatore economico all'origine di tale violazione e un pregiudizio, attuale o potenziale, al bilancio dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punto 23 e giurisprudenza citata).

64 Il giudice del rinvio dubita che la prima e la terza condizione siano soddisfatte nel caso di specie.

65 Per quanto riguarda la prima condizione, che riguarda la violazione di una convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto applicabile, è sufficiente rilevare che la formulazione di cui trattasi è particolarmente ampia al punto che tale espressione può

comprendere tanto l'esecuzione tardiva di una prestazione dovuta nell'ambito di un contratto concluso al termine di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico quanto la mancata applicazione di una clausola penale in risposta al ritardo in questione.

- 66 A quest'ultimo riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che l'autorità nazionale ha ritenuto che la mancata applicazione della clausola penale contenuta nel contratto di servizi comportasse una violazione del principio di sana gestione finanziaria, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, e, pertanto, una violazione dell'articolo 1 del contratto di cofinanziamento, firmato il 26 gennaio 2021 con tale autorità, che sanciva l'obbligo di rispettare il principio in parola, in quanto il beneficiario avrebbe concesso al contraente condizioni più favorevoli per l'esecuzione del servizio rispetto a quelle che erano state concordate in detto contratto.
- 67 Orbene, poiché il principio di efficacia, che è una delle componenti del principio di sana gestione finanziaria menzionato all'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, impone che gli obiettivi perseguiti siano raggiunti mediante le attività intraprese, spetta al giudice del rinvio verificare se la mancata applicazione della clausola penale abbia potuto pregiudicare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dal progetto. Esso deve effettuare una simile verifica alla luce di tutte le circostanze di fatto della controversia di cui al procedimento principale, quali, in particolare, il lieve ritardo con cui è stata effettuata la fornitura del filmato video e la facoltà per le parti, prevista nel contratto di servizi, di prorogare il termine di esecuzione di tale contratto sulla base di un reciproco accordo, e ciò fino alla data limite di esecuzione del contratto di cofinanziamento. Nel far ciò, non può escludersi che la mancata applicazione della clausola penale configuri una violazione di una convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto applicabile, ai sensi dell'articolo 2, lettera m), del regolamento d'esecuzione n. 897/2014.
- 68 La terza condizione richiede che la violazione della convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto applicabile da parte di un operatore economico «arrechi o possa arrecare» pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione. Al riguardo, dalla formulazione stessa dell'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014, in particolare dall'espressione «possa arrecare», risulta che, sebbene l'irregolarità, ai sensi della disposizione in esame, non richieda la dimostrazione di un preciso impatto finanziario sul bilancio dell'Unione, una violazione delle norme applicabili configura un'«irregolarità» qualora non possa escludersi la possibilità che tale violazione abbia avuto un impatto sul bilancio del Fondo interessato (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punto 26 e giurisprudenza citata). Pertanto, la disposizione citata osta a che ogni violazione di una convenzione di finanziamento, di un contratto o del diritto da parte di un operatore economico sia considerata automaticamente pregiudizievole per il bilancio dell'Unione o sempre suscettibile di arrecare pregiudizio a tale bilancio, indipendentemente dalle conseguenze di una siffatta violazione su quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punto 27).
- 69 Nel caso di specie, per determinare se l'esecuzione tardiva della prestazione di servizi di cui trattasi nel procedimento principale abbia avuto o avrebbe potuto avere un impatto sul bilancio del Fondo interessato, occorre rilevare che non può escludersi che un simile comportamento abbia avuto un impatto sul bilancio dell'Unione, dal momento che tale esecuzione tardiva ha privato il beneficiario dell'uso del filmato video a partire dalla data di scadenza contrattualmente prevista, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 70 Quanto alla mancata applicazione, da parte del beneficiario, di una clausola penale per ritardo nell'esecuzione del contratto di servizi, occorre rilevare, al pari della Commissione nelle sue osservazioni scritte, che non può escludersi che un simile comportamento abbia avuto un impatto finanziario sul bilancio dell'Unione. Al riguardo, spetta al giudice del rinvio esaminare se tale comportamento implichi una modifica dell'appalto pubblico rispetto alle condizioni iniziali indicate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, in modo non conforme all'articolo 72, paragrafi 1, 2 e 4, della direttiva 2014/24, così da alterarne la natura generale. Se così fosse, non potrebbe escludersi la possibilità che detto comportamento abbia inciso sul bilancio del Fondo interessato.
- 71 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014 deve essere interpretato nel senso che possono configurare irregolarità, ai sensi di tale disposizione, da un lato, l'esecuzione tardiva di una prestazione di servizi rispetto alla data prevista in un contratto stipulato tra un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, e un aggiudicatario designato al termine di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, nonché, dall'altro, la mancata applicazione di una clausola penale di natura contrattuale da parte di tale beneficiario in risposta a detta esecuzione tardiva.

Sulla terza questione

- 72 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 41 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione, da parte di un'autorità incaricata del controllo di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, di una decisione che imponga rettifiche finanziarie al beneficiario di tale progetto, a causa di irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, commesse da detto beneficiario e consistenti nella violazione dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, senza che siano forniti elementi comprovanti la violazione della disposizione in questione e senza che sia fornita alcuna precisa motivazione che giustifichi l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria corrispondente a un tasso del 25% del valore dell'appalto.
- 73 In via preliminare, come si evince dalla giurisprudenza menzionata al punto 44 della presente sentenza, spetta alla Corte, nell'ambito della cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, fornire al giudice nazionale una risposta utile, il che può indurla, se del caso, a riformulare le questioni sollevate.

- 74 Nel caso di specie, sebbene nella sua terza questione il giudice del rinvio faccia riferimento all'articolo 41 della Carta, dalla giurisprudenza della Corte emerge che tale disposizione si rivolge non agli Stati membri, ma unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, cosicché detta disposizione non è pertinente (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punto 56 e giurisprudenza citata).
- 75 Tuttavia, allorché uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, i requisiti che derivano dal principio di buona amministrazione, quale principio generale del diritto dell'Unione, trovano applicazione nell'ambito del procedimento condotto dall'autorità nazionale competente (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2025, Obshtina Veliko Tarnovo e Obshtina Belovo, C-471/23 e C-477/23, EU:C:2025:155, punto 73).
- 76 Il diritto ad una buona amministrazione comporta l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni in modo sufficientemente dettagliato e concreto al fine di consentire all'interessato di comprendere le ragioni del provvedimento individuale che gli arreca pregiudizio, obbligo che costituisce pertanto il corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, principio generale del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punto 57 e giurisprudenza citata).
- 77 È alla luce di tali considerazioni che occorre intendere la terza questione sollevata come volta a chiarire se il principio generale di buona amministrazione debba essere interpretato nel senso che esso non osta all'adozione, da parte di un'autorità incaricata del controllo di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, di una decisione che imponga rettifiche finanziarie al beneficiario di tale progetto, a causa di irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, commesse da detto beneficiario e consistenti nella violazione dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, senza che siano forniti elementi comprovanti la violazione della disposizione in questione e senza che sia fornita alcuna precisa motivazione che giustifichi l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria corrispondente a un tasso del 25% del valore dell'appalto.
- 78 In primo luogo, quanto alla rilevanza del riferimento, nella decisione controversa, alla nozione di «irregolarità», ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, piuttosto che alla stessa nozione contenuta all'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014, è sufficiente rilevare che, come ricordato al punto 62 della presente sentenza, queste due nozioni devono essere interpretate in modo uniforme, cosicché tale circostanza non è tale da privare il beneficiario della possibilità di comprendere le ragioni sottese alle rettifiche finanziarie imposte dalla decisione di cui trattasi.
- 79 In secondo luogo, per quanto riguarda il carattere sufficiente della motivazione della decisione controversa nella parte in cui essa rinvia alla violazione del principio di sana gestione finanziaria menzionato all'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, senza fornire elementi comprovanti tale violazione, deve osservarsi che il giudice del rinvio solleva tale questione in relazione alla seconda irregolarità, relativa alla mancata applicazione della clausola penale contenuta nel contratto di servizi.
- 80 A questo proposito, come risulta dalla decisione di rinvio, la decisione controversa è stata adottata in applicazione dell'articolo 73 dello ZUSEFSU, il quale prevede che l'imposizione di una rettifica finanziaria avvenga mediante decisione motivata, al termine di un procedimento che consente al beneficiario di presentare le proprie obiezioni scritte relative al fondamento e all'importo della rettifica finanziaria prevista nonché di presentare elementi di prova a sostegno delle sue obiezioni. Il paragrafo 3 di tale articolo aggiunge che, in tale decisione, devono essere esaminate le prove presentate dal beneficiario e le obiezioni da lui sollevate.
- 81 In tale contesto, sebbene spetti al giudice del rinvio valutare in concreto se la decisione controversa sia sufficientemente motivata, dalla decisione di rinvio emerge che, nel corso del procedimento amministrativo in esito al quale tale decisione è stata adottata, il beneficiario ha sollevato obiezioni e presentato elementi di prova diretti a contestare l'esistenza della seconda irregolarità, cosicché la motivazione della decisione controversa appare sufficientemente precisa e concreta per consentire al beneficiario di comprendere le ragioni della rettifica che gli arreca pregiudizio. Inoltre, da detta decisione, che è stata allegata alle osservazioni del governo bulgaro, emerge che l'autorità nazionale ha ritenuto che tale irregolarità fosse derivata dalla illegittima proroga del termine di ricezione del video da parte del beneficiario, di modo che i risultati attesi dal contratto non sarebbero stati raggiunti e il beneficiario con la propria azione avrebbe, nel complesso, violato il principio di sana gestione finanziaria.
- 82 In terzo luogo, per quanto riguarda la presunta insufficienza di motivazione relativamente all'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria di un tasso del 25% a causa della prima irregolarità, occorre rilevare che la Corte ha già dichiarato che gli Stati membri possono basarsi su una scala di tassi di rettifica forfettari, qualora non sia possibile determinare con precisione l'importo delle spese irregolari imputate ai Fondi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punti da 28 a 34).
- 83 Rimane tuttavia il fatto che la determinazione concreta dell'importo della rettifica da applicare richiede comunque che le autorità incaricate del controllo dell'utilizzo dei Fondi dell'Unione effettuino un esame individualizzato e circostanziato, tenendo conto di tutte le circostanze che caratterizzano l'irregolarità constatata e che possono giustificare l'applicazione di un tasso di rettifica più elevato o più ridotto (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, Wrocław - Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punto 49). Tale valutazione spetta al giudice del rinvio.
- 84 In considerazione dei motivi che precedono, occorre rispondere alla terza questione sollevata dichiarando che il principio generale di buona amministrazione deve essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione, da parte di un'autorità incaricata del controllo di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dell'ENI, di una decisione che imponga rettifiche finanziarie al beneficiario di tale progetto, a causa di irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, commesse da detto

beneficiario e consistenti nella violazione dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/1046, senza che siano forniti elementi comprovanti la violazione di tale disposizione e senza che sia fornita alcuna precisa motivazione che giustifichi l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria corrispondente a un tasso del 25% del valore dell'appalto.

Sulla quarta questione

- 85 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 2988/95, letto in combinato disposto con l'articolo 31, paragrafo 3, e con l'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 897/2014, debba essere interpretato nel senso che spetta agli Stati membri stabilire un regime di sanzioni applicabile ai beneficiari di progetti finanziati dall'ENI.
- 86 In via preliminare, va rilevato che il giudice del rinvio muove dalla premessa che rettifiche finanziarie come quelle di cui trattasi nel procedimento principale costituiscano sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 5 del regolamento n. 2988/95. In forza della prima di tali disposizioni, nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto dell'Unione precedente all'irregolarità. La seconda delle disposizioni citate elenca a sua volta le irregolarità intenzionali o causate da negligenza che possono comportare sanzioni amministrative.
- 87 Tuttavia, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento, una misura amministrativa non è considerata una sanzione.
- 88 Infatti, da una giurisprudenza consolidata emerge che una rettifica finanziaria, in quanto mira alla revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto, non costituisce una «sanzione amministrativa» che richieda una base giuridica chiara e non ambigua, distinta dal regolamento n. 2988/95, ma è una «misura amministrativa», ai sensi dell'articolo 4 di tale regolamento, mediante la quale vengono tratte le conseguenze dell'accertamento che le condizioni richieste per l'ottenimento di detto vantaggio previsto dal diritto dell'Unione non sussistono. L'obbligo di restituire il vantaggio indebito costituisce quindi non una sanzione, bensì una conseguenza del mancato rispetto delle condizioni previste dalla legge e non è soggetto al principio secondo cui le infrazioni e le sanzioni devono essere previamente determinate dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punti 64 e 65 e giurisprudenza citata).
- 89 Nel caso di specie, si deve osservare, al pari del governo bulgaro e della Commissione, che le rettifiche finanziarie imposte al beneficiario sono state adottate sulla base, segnatamente, degli articoli 70 e 73 dello ZUSEFSU nonché del paragrafo 1, punto 2, delle disposizioni complementari della Naredba, che sono tutte disposizioni relative non a sanzioni o ad ammende amministrative, ma a rettifiche finanziarie.
- 90 Tuttavia, per rispondere nel modo più completo all'interrogativo del giudice del rinvio vertente sulla questione se uno Stato membro possa, sulla base dell'articolo 31, paragrafo 3, e dell'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 897/2014, adottare misure volte ad applicare rettifiche finanziarie a beneficiari di progetti rientranti in un programma finanziato dall'ENI, occorre aggiungere che il regolamento n. 2988/95 si limita a stabilire norme generali in materia di controlli e sanzioni al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. La Corte ha pertanto dichiarato che il recupero dei fondi non correttamente utilizzati deve quindi essere effettuato sul fondamento di altre disposizioni, vale a dire, all'occorrenza, sul fondamento di disposizioni settoriali (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 37 e giurisprudenza citata).
- 91 Occorre quindi verificare se una «rettifica finanziaria» possa essere adottata sulla base dell'articolo 31, paragrafo 3, e dell'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 897/2014.
- 92 A questo proposito, l'articolo 31, paragrafo 3, di tale regolamento di esecuzione prevede che i paesi partecipanti prevengano, individuino e correggano le irregolarità e recuperino gli importi indebitamente versati sul proprio territorio, mentre l'articolo 74 del suddetto regolamento di esecuzione stabilisce norme concernenti le «[r]esponsabilità finanziarie e i recuperi». Inoltre, l'articolo 71, paragrafo 1, del medesimo regolamento di esecuzione affida «anzitutto» all'autorità di gestione la responsabilità di prevenire e accertare le irregolarità, procedere alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito dei progetti e di avviare le necessarie procedure di recupero. L'autorità in questione procede alle rettifiche finanziarie richieste dalle irregolarità isolate o sistemiche rilevate nei progetti, tenendo conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria. Detta autorità apporta una rettifica finanziaria proporzionata.
- 93 Le suddette disposizioni generali implicano che gli Stati membri prevedano, nella loro normativa nazionale, da un lato, norme relative al livello delle rettifiche finanziarie che tengano conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria nonché, dall'altro, rettifiche finanziarie proporzionate, e ciò in particolare al fine di garantire la certezza del diritto (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punti da 30 a 34).
- 94 Sulla base delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 31, paragrafo 3, e l'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 897/2014 devono essere interpretati nel senso che spetta agli Stati membri stabilire, nella loro normativa nazionale, norme relative al livello delle rettifiche finanziarie, che tengano conto della natura e della gravità delle irregolarità, della perdita finanziaria nonché delle rettifiche finanziarie proporzionate che possono essere applicate ai beneficiari di progetti finanziati dall'ENI.

Sulla quinta questione

- 95 In via preliminare, occorre rilevare che, come nella sua quarta questione, il giudice del rinvio muove dalla premessa, nella sua quinta questione, che la decisione controversa irroghi sanzioni, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 5 del regolamento n. 2988/95. Orbene, per i motivi illustrati ai punti da 88 a 92 della presente sentenza, le rettifiche finanziarie previste dalla decisione di cui trattasi non sono sanzioni, bensì misure amministrative, ai sensi dell'articolo 4 di detto regolamento.
- 96 In questo contesto, sebbene, nella sua quinta questione, il giudice del rinvio faccia riferimento all'articolo 63, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento 2018/1046, il quale prevede che gli Stati membri irroghino «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ai destinatari ove previsto dalla normativa settoriale o da disposizioni specifiche del diritto nazionale», tale disposizione non è tuttavia pertinente ai fini della risposta da dare alla questione sollevata. Dal momento che detto giudice si interroga sulla proporzionalità delle rettifiche finanziarie imposte dalla decisione controversa, invece, occorre fare riferimento all'articolo 63, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento in discorso, il quale prevede che, nell'espletare le funzioni connesse all'esecuzione del bilancio, gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, vale a dire, in particolare, quelle che consentono di prevenire, individuare e rettificare le irregolarità e le frodi.
- 97 Ne consegue che deve ritenersi che con la quinta questione pregiudiziale il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 63, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 2018/1046, letto in combinato disposto con il principio di proporzionalità, debba essere interpretato nel senso che esso osta all'imposizione, da un lato, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un tasso forfettario diretta a correggere un'irregolarità derivante da un'insufficiente tracciabilità documentale nonché, dall'altro, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un metodo differenziale e diretta a correggere le irregolarità derivanti dal ritardo nell'esecuzione di una prestazione di servizi e dalla mancata applicazione di una clausola penale.
- 98 In proposito, il succitato articolo 63, paragrafo 2, primo comma, lettera c), deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 71, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di esecuzione n. 897/2014, il quale prevede che l'autorità di gestione proceda alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito dei progetti, dell'assistenza tecnica o del programma. Tale autorità tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria, e «apporta una rettifica finanziaria proporzionata» che consiste nella soppressione totale o parziale del contributo dell'Unione a un progetto o all'assistenza tecnica.
- 99 Quanto alla proporzionalità dell'importo della rettifica finanziaria, la Corte ha dichiarato che gli Stati membri possono avvalersi di una scala di tassi di rettifica forfettari qualora non sia possibile determinare con precisione l'importo delle spese irregolari imputate ai Fondi dell'Unione, a condizione che l'importo finale della rettifica da apportare sia determinato al termine di un esame individualizzato e circostanziato, che tenga conto di tutte le particolarità relative alla natura e alla gravità dell'irregolarità constatata da correggere, nonché della perdita finanziaria che ne deriva per il Fondo dell'Unione interessato, in modo tale che l'applicazione di un simile tasso rispetti il principio di proporzionalità. Ne consegue che, in linea di principio, l'importo di una rettifica finanziaria non deve essere determinato, in modo automatico, sulla sola base di una scala prestabilita di tassi di rettifica forfettari (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Obshtina Svishtov, C-175/23, EU:C:2024:853, punti da 29 a 34 e giurisprudenza citata).
- 100 Nel caso di specie, come si evince dalla decisione di rinvio, con gli articoli 70 e 73 dello ZUSEFSU, letto in combinato disposto con gli articoli 1 e 2 nonché con l'allegato 2 della Naredba al quale rinvia l'articolo 2, paragrafo 3, di quest'ultima, il legislatore bulgaro ha inteso adeguare il tasso di rettifica finanziaria dato che, «conformemente al principio di proporzionalità, la rettifica finanziaria può essere ridotta al 25, 10, 5 o 2% qualora la natura e la gravità della violazione isolata o sistemica non giustifichino un importo superiore». Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se la rettifica finanziaria del 25% delle spese ammissibili nell'ambito del contratto di servizi sia stata effettivamente imposta al termine un esame individualizzato e circostanziato, che tenga conto di tutte le particolarità dell'irregolarità accertata dall'autorità nazionale nella decisione controversa.
- 101 Pertanto, per quanto riguarda la prima irregolarità, spetta al giudice del rinvio stabilire se la rettifica finanziaria del 25%, applicata per insufficiente tracciabilità documentale sia proporzionata alla luce di tutte le particolarità che caratterizzano tale irregolarità.
- 102 Allo stesso modo, per quanto riguarda la seconda irregolarità, spetta al giudice del rinvio stabilire se la rettifica finanziaria, calcolata secondo il metodo differenziale e applicata a causa della violazione del principio di sana gestione finanziaria, sia proporzionata alla luce di tutte le particolarità che caratterizzano tale irregolarità.
- 103 Tenuto conto dei motivi che precedono, occorre rispondere alla quinta questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 63, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento 2018/1046, letto in combinato disposto con il principio di proporzionalità, deve essere interpretato nel senso che esso non osta all'imposizione, da un lato, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un tasso forfettario diretta a correggere un'irregolarità derivante da un'insufficiente tracciabilità documentale nonché, dall'altro, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un metodo differenziale e diretta a correggere irregolarità derivanti dal ritardo nell'esecuzione di una prestazione di servizi e dalla mancata applicazione di una clausola penale.

Sulle spese

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

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

- 1) L'articolo 52 del regolamento d'esecuzione (UE) n. 897/2014 della Commissione, del 18 agosto 2014, che stabilisce disposizioni specifiche per l'esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato,

dev'essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che una normativa nazionale che recepisce la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, preveda che, nel quadro di un controllo vertente su un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato (ENI), l'autorità incaricata di tale controllo possa esigere che il beneficiario di detto progetto fornisca la prova della competenza e dell'esperienza dell'aggiudicatario al quale ha aggiudicato un appalto pubblico di servizi.

- 2) L'articolo 2, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 897/2014

dev'essere interpretato nel senso che:

possono configurare irregolarità, ai sensi di tale disposizione, da un lato, l'esecuzione tardiva di una prestazione di servizi rispetto alla data prevista in un contratto stipulato tra un'amministrazione aggiudicatrice, beneficiaria di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato, e un aggiudicatario designato al termine di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, nonché, dall'altro, la mancata applicazione di una clausola penale di natura contrattuale da parte di tale beneficiario in risposta a detta esecuzione tardiva.

- 3) Il principio generale di buona amministrazione deve essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione, da parte di un'autorità incaricata del controllo di un progetto finanziato da un programma operativo congiunto nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato, di una decisione che imponga rettifiche finanziarie al beneficiario di tale progetto, a causa di irregolarità, ai sensi dell'articolo 2, punto 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, commesse da detto beneficiario e consistenti nella violazione dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, senza che siano forniti elementi comprovanti la violazione di tale disposizione e senza che sia fornita alcuna precisa motivazione che giustifichi l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria corrispondente a un tasso del 25% del valore dell'appalto.

- 4) L'articolo 31, paragrafo 3, e l'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 897/2014

devono essere interpretati nel senso che:

spetta agli Stati membri stabilire, nella loro normativa nazionale, norme relative al livello delle rettifiche finanziarie, che tengano conto della natura e della gravità delle irregolarità, della perdita finanziaria nonché delle rettifiche finanziarie proporzionate che possono essere applicate ai beneficiari di progetti finanziati dallo Strumento europeo di vicinato.

- 5) L'articolo 63, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento 2018/1046, letto in combinato disposto con il principio di proporzionalità,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta all'imposizione, da un lato, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un tasso forfettario diretta a correggere un'irregolarità derivante da un'insufficiente tracciabilità documentale nonché, dall'altro, di una rettifica finanziaria calcolata mediante un metodo differenziale e diretta a correggere irregolarità derivanti dal ritardo nell'esecuzione di una prestazione di servizi e dalla mancata applicazione di una clausola penale.

Firme

