

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

25 gennaio 2018 (*)

«FSE – Programma operativo rientrante nell’obiettivo n. 1 per la Regione Sicilia – Riduzione del contributo finanziario inizialmente concesso – Metodo di calcolo per estrapolazione – Proporzionalità – Articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999 – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-91/16,

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

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Arenas e F. Tomat, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda basata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione C(2015) 9413 della Commissione, del 17 dicembre 2015, relativa alla riduzione del contributo del Fondo sociale europeo per il Programma operativo Sicilia che si integra nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni interessate dall’obiettivo n. 1 in Italia (CCI 1999IT 161PO011),

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da D. Gratsias, presidente, A. Dittrich e P.G. Xuereb (relatore), giudici

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza dell’8 giugno 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Con decisione C(2000) 2346, dell’8 agosto 2000, adottata ai sensi dell’articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU 1999, L 161, pag. 1), la Commissione delle Comunità europee ha approvato il Programma operativo Sicilia (Italia) (in prosieguo: il «POR Sicilia»), che si integrava nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni interessate dall’obiettivo n. 1 in Italia (CCI 1999IT 161PO011). Tale decisione prevedeva una partecipazione dei fondi strutturali di EUR 1 236 084 000, ridotta a EUR 1 209 241 572 dalla decisione C(2004) 5184 della Commissione, del 15 dicembre 2004, con un cofinanziamento del Fondo sociale europeo (FSE) di importo massimo pari a EUR 846 469 000.
- 2 Il Dipartimento regionale della Programmazione presso la Presidenza della Regione Siciliana (Italia) è stato designato come autorità di gestione, incaricata di procedere ai controlli di gestione di primo livello. L’Ufficio Speciale Autorità di Verifica contabile dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea (Italia) è stato designato come organismo responsabile dei controlli di secondo livello, ai sensi dell’articolo 10 del regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1260/1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell’ambito dei fondi strutturali (GU 2001, L 63, pag. 21) (in prosieguo: l’«organismo di cui all’articolo 10»). Tale organismo è stato altresì incaricato del rilascio della dichiarazione a conclusione dell’intervento, conformemente all’articolo 15 del regolamento n. 438/2001. Gli altri organismi nazionali intervenienti designati sono, da un lato, l’Ufficio Speciale Autorità di Certificazione dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea (Italia), in qualità di autorità di pagamento, e, dall’altro, l’Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione europea (Italia) (in prosieguo: l’«IGRUE»), in qualità di parte protocollare della Commissione, a livello nazionale, per quanto concerne i fondi finanziati dall’Unione europea.
- 3 Nel giugno 2005, la Commissione ha effettuato una verifica contabile dei sistemi di gestione e di controllo predisposti dalle autorità responsabili del POR Sicilia, all’esito della quale essa ha ritenuto che esistessero gravi carenze relative alla gestione e al controllo dell’intervento finanziario del FSE. Queste ultime riguardavano, in particolare, l’organizzazione degli organismi di gestione e di controllo dei contributi concessi, i controlli di primo livello effettuati dall’autorità di gestione, le verifiche e la certificazione da parte dell’autorità di pagamento e le piste di controllo. La relazione di verifica contabile di tale missione ha altresì evidenziato irregolarità constatate in varie altre operazioni e ha inoltre sollevato la questione dell’ammissibilità delle spese relative ai progetti cosiddetti «coerenti», ossia quelli non inseriti inizialmente nella programmazione del POR Sicilia. Tali progetti erano originariamente finanziati in ambito puramente nazionale, ossia quello del Piano Regionale dell’Offerta Formativa previsto dalla legge regionale siciliana del 6 marzo 1976, n. 24, Addestramento professionale dei lavoratori (Bollettino Ufficiale della

Regione Sicilia n. 13, del 9 marzo 1976). I suddetti progetti sono stati inseriti dalle autorità italiane nella programmazione del POR Sicilia dopo l'approvazione dello stesso.

- 4 Nel novembre 2006, i servizi della Commissione, in collaborazione con l'IGRUE, hanno effettuato una nuova missione di verifica contabile in occasione della quale sono state riscontrate altre irregolarità, oltre a quelle constatate durante la precedente verifica. La relazione di tale missione rilevava, in particolare, che i progetti coerenti non potevano essere considerati ammissibili al cofinanziamento dell'Unione.
- 5 In seguito a queste due verifiche contabili, sono avvenuti diversi scambi di corrispondenza tra le autorità italiane e la Commissione, nel corso dei quali quest'ultima ha formulato raccomandazioni, ha richiesto l'attuazione delle misure correttive da parte delle autorità italiane e, più in generale, ha indicato quale fosse il seguito appropriato da dare alle irregolarità constatate, in particolare quelle relative ai progetti coerenti.
- 6 Con lettera del 26 febbraio 2007, la Commissione, dopo aver valutato le misure correttive adottate dalle autorità italiane, ha proposto una rettifica finanziaria di importo pari a EUR 14 392 153.
- 7 Con lettera del 19 ottobre 2007, la Commissione, da un lato, ha invitato le autorità italiane a esporre, entro un termine di due mesi, le ragioni della mancata attuazione della rettifica finanziaria proposta e, dall'altro, ha informato queste ultime della sua intenzione di sospendere tutti i pagamenti intermedi relativi alle dichiarazioni di spesa da esse presentate. La Commissione ha inoltre osservato che, nell'attuazione dei progetti coerenti, le autorità italiane non avevano rispettato né quanto previsto all'articolo 4 del regolamento n. 438/2001 né quanto previsto agli articoli 12 e 46 del regolamento n. 1260/1999.
- 8 Con lettera del 12 marzo 2008, e poiché nella relazione annuale per l'anno 2007, predisposta ai sensi dell'articolo 13 del regolamento n. 438/2001, l'IGRUE non aveva segnalato alcun tasso di errore annuale, la Commissione ha invitato le autorità italiane a comunicarle detto tasso entro un termine di 60 giorni. Con lettera del 7 maggio 2008, l'organismo di cui all'articolo 10 ha comunicato alla Commissione un tasso di errore del 37,63%.
- 9 Con lettera del 5 giugno 2008, le autorità italiane hanno comunicato alla Commissione che accettavano una rettifica finanziaria relativa ai progetti coerenti e le hanno trasmesso una domanda di pagamento che comprendeva il ritiro di un importo pari a EUR 14 588 657,56 con riferimento a tali progetti. Con lettera del 22 agosto 2008, la Commissione ha preso atto di tale rettifica finanziaria.
- 10 Stante il tasso di errore segnalato dall'organismo di cui all'articolo 10, la Commissione ha ritenuto opportuno effettuare una nuova visita di controllo, la quale si è svolta dal 29 settembre al 3 ottobre 2008. Durante tale missione, i rappresentanti dell'organismo di cui all'articolo 10 hanno dichiarato che, in realtà, il tasso di errore per il periodo anteriore al 31 dicembre 2006 ammontava al 54,03% e che tale tasso si basava sull'intero campione relativo alle spese dichiarate dalle autorità italiane fino a detta data. La verifica contabile effettuata in tale occasione ha inoltre evidenziato gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo dell'intervento finanziario del FSE, per quanto concerne l'organizzazione e la gestione dell'organismo responsabile dei controlli di primo livello, le verifiche effettuate da quest'ultimo, la certificazione delle dichiarazioni di spesa da parte dell'autorità di pagamento e degli organismi intermedi, il trattamento delle verifiche effettuate dall'organismo incaricato dei controlli di secondo livello e il trattamento delle piste di controllo.
- 11 Un tasso di errore del 54% è stato altresì segnalato dall'IGRUE nella relazione annuale predisposta per l'anno 2008, la quale è stata trasmessa alla Commissione il 7 agosto 2009.
- 12 Inoltre, un'inchiesta dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), effettuata nel 2009 nei confronti di uno dei beneficiari finali del contributo finanziario concesso nell'ambito del POR Sicilia, ha rilevato una spesa irregolare per un valore totale di EUR 15 191 274,70, per la quale il contributo del FSE ammontava a EUR 10 633 892,29.
- 13 Considerati i suesposti elementi, la Commissione ha avviato una procedura di sospensione dei pagamenti. Il 9 aprile 2010, la stessa ha inviato alle autorità italiane una lettera di pre-sospensione, alla quale era allegato il progetto di relazione di verifica contabile effettuato nel settembre-ottobre 2008.
- 14 Il 30 settembre 2010, le autorità italiane hanno presentato, conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1260/1999 e agli articoli 10 e da 15 a 17 del regolamento n. 438/2001, i documenti di chiusura per l'intervento finanziario del FSE. Tali documenti, tra i quali in particolare la relazione finale di esecuzione, la dichiarazione a conclusione dell'intervento e la relazione di accompagnamento, indicavano una spesa totale di EUR 1 251 829 319,72, per la quale il contributo del FSE ammontava a EUR 876 280 523,86.
- 15 La Commissione ha constatato che i documenti a conclusione dell'intervento in questione riportavano tassi di errore differenti per le varie parti del programma. La dichiarazione a conclusione dell'intervento riportava, infatti, un tasso di errore dell'1,45%, mentre la relazione di accompagnamento indicava tassi di errore molto più elevati. Alle richieste di chiarimenti e di ulteriori informazioni inviate dalla Commissione il 27 ottobre 2010 e il 23 maggio 2011, le autorità italiane hanno risposto con lettere, rispettivamente, del 10 novembre 2010 e del 1° dicembre 2011.
- 16 La relazione finale di esecuzione è stata accettata dalla Commissione il 3 aprile 2012.
- 17 Nel frattempo, la Commissione, con lettera del 7 febbraio 2011, ha informato le autorità italiane della sua decisione di procedere all'unificazione della procedura di sospensione avviata il 9 aprile 2010 con la procedura di chiusura.
- 18 Il 6 febbraio 2013, la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane la lettera di chiusura per l'intervento in questione, nella quale ha proposto una rettifica finanziaria sulla base di un tasso di errore del 32,65%. Tale tasso era stato calcolato dalla Commissione sulla base dei dati contenuti nella relazione di accompagnamento allegata alla dichiarazione a conclusione

dell'intervento in questione, i quali indicavano un tasso di errore finale del 32,65% e un tasso di errore residuo – quale ricalcolato una volta dedotte tutte le rettifiche finanziarie già eseguite – del 29,38%. Con lettera dell'11 aprile 2013, le autorità italiane hanno presentato le loro osservazioni ed espresso il loro disaccordo in merito alla proposta della Commissione e in seguito, in risposta alla lettera della Commissione del 22 ottobre 2014, che le informava della possibilità di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie sopprimendo, nell'ambito della procedura di chiusura, in tutto o in parte, la partecipazione del FSE, esse hanno proposto, con lettera del 6 marzo 2015, una diversa rettifica.

19 Il 29 settembre 2015, si è tenuta un'audizione dinanzi alla Commissione.

20 Con decisione C(2015) 9413, del 17 dicembre 2015, relativa alla riduzione del contributo del Fondo sociale europeo per il Programma operativo Sicilia, che si integra nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni interessate dall'obiettivo n. 1 in Italia (CCI 1999IT 161PO011) (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha ritenuto che, date le irregolarità singole e sistemiche constatate, il contributo finanziario all'intervento in questione dovesse essere ridotto di un importo totale pari a EUR 379 730 431,94, tenendo presente che il contributo finanziario del FSE doveva essere ridotto di EUR 265 811 302,29. La Commissione ha proceduto a un'estrapolazione del tasso di errore per tutto il periodo di programmazione del POR Sicilia, basandosi sul tasso di errore determinato dall'organismo incaricato della dichiarazione finale a chiusura dell'intervento, vale a dire il 32,65%, che essa ha applicato alla parte delle spese che non sono state oggetto di verifiche. Tale tasso è stato calcolato in funzione dei tassi di errore constatati per ogni anno della programmazione – come risulta dalla tabella seguente, la quale, va precisato, riporta i dati forniti dalle stesse autorità italiane nella dichiarazione a conclusione dell'intervento e nella relazione di accompagnamento nonché i dati presentati dalle medesime a seguito dell'audizione del 29 settembre 2015.

Anno	Totale delle spese dichiarate (in EUR)	Totale verifiche Articolo 10 (in EUR)
2001	81 570 093,12	3 114 997,38
2002	144 294 063,54	8 773 518,92
2003	136 449 312,34	9 470 949,86
2004	187 445 029,95	18 746 286,89
2005	132 899 758,25	10 376 751,50
2006	254 829 158,78	24 248 743,57
2007-2009	314 341 903,74	18 418 890,51
Totale	1 251 829 319,72	93 150 138,63

Anno	Irregolarità nelle verifiche ex Articolo 10 (in EUR)	Tasso di errore delle verifiche
2001	2 299 549,94	73,82%
2002	5 020 900,49	57,23%
2003	7 350 260,34	77,61%
2004	9 427 484,50	50,29%
2005	2 722 621,99	26,24%

2006	740 057,20	3,05%
2007-2009	2 856 031,27	15,51%
Totale	30 416 905,73	32,65%

- 21 La Commissione ha calcolato che l'importo totale della rettifica finanziaria ammontava a EUR 11 902 530,37 per le singole irregolarità e a EUR 367 827 901,47 per le irregolarità sistemiche. Tale rettifica finanziaria è stata calcolata deducendo dal totale delle spese dichiarate, pari a EUR 1 251 829 319,72, l'importo delle spese oggetto di verifiche da parte della Commissione (EUR 17 034 732), dell'organismo di cui all'articolo 10 (EUR 93 150 138,63) nonché dell'OLAF (EUR 15 191 274,73). L'importo totale delle spese non verificate così calcolato ammontava a EUR 1 126 453 174,36, cui la Commissione ha ritenuto opportuno applicare il tasso di errore del 32,65%.
- 22 Secondo la decisione impugnata, il POR Sicilia era caratterizzato da un'elevata frequenza di irregolarità, ossia, in particolare, quelle indicate in prosieguo:
- operazioni non ammissibili: progetti presentati dopo la scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione, progetti non ammissibili alle misure per le quali erano stati dichiarati, dichiarazione a posteriori di progetti non conformi ai criteri del FSE (progetti coerenti);
 - spese non ammissibili: spese relative al personale non correlate al tempo effettivamente impiegato per i progetti; errata ripartizione dei costi indiretti e/o delle spese parzialmente attribuibili ai progetti; consulenti esterni privi delle qualifiche richieste; giustificativi di spesa insufficienti, spese non attinenti ai progetti, spese contabilizzate in modo inappropriato;
 - inosservanza delle condizioni relative alle sovvenzioni per quanto concerne la partecipazione di terzi; esecuzione delle attività non conformi alle descrizioni dei progetti;
 - violazione delle procedure di appalto e di quelle per la selezione di docenti, esperti e fornitori.
- 23 Secondo la decisione impugnata, poiché, da una parte, le irregolarità constatate sono ricorrenti e, dall'altra, sussistono gravi carenze dei sistemi di gestione e di controllo, ossia, più in particolare, delle verifiche di gestione di primo livello, della certificazione delle dichiarazioni di spesa e del seguito dato ai controlli contabili, le irregolarità dovevano ritenersi, per la loro natura, sistemiche.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 febbraio 2016, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.
- 25 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, la causa è stata assegnata alla Quinta Sezione e a un nuovo giudice relatore.
- 26 Il 28 marzo 2017, il Tribunale ha invitato le parti, in forza delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89 del regolamento di procedura del Tribunale, a presentare le loro eventuali osservazioni sulle conseguenze da trarre, nell'ambito della presente causa, dalle sentenze del 3 settembre 2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, punto 9), del 4 settembre 2014, Spagna/Commissione (C-197/13 P, EU:C:2014:2157, punto 98), del 24 giugno 2015, Germania/Commissione (C-549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412, punto 84), e del 21 settembre 2016, Commissione/Spagna (C-140/15 P, EU:C:2016:708, punto 35). Inoltre, il Tribunale ha invitato le parti a precisare la loro posizione circa l'applicabilità, nella fattispecie, dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, giacché quest'ultimo era stato abrogato dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (GU 2006, L 210, pag. 25), il quale era stato a sua volta abrogato dal 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 (GU 2013, L 347, pag. 320). Le parti hanno ottemperato a tale richiesta.
- 27 Le parti hanno esposto le loro difese e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza dell'8 giugno 2017.
- 28 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata, nei limiti in cui essa riduce il contributo del FSE per il Programma operativo Sicilia, e statuire, di conseguenza, che la domanda finale di pagamento presentata dalle autorità italiane va integralmente accolta dalla Commissione;
 - condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

- 30 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica italiana deduce sei motivi, fondati, in gran parte, sull'interpretazione da dare all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999. Più in particolare, il primo motivo riguarda la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999. Il secondo motivo riguarda la violazione dell'articolo 39, paragrafo 3, dello stesso regolamento e del principio di buon andamento dell'amministrazione. Il terzo motivo riguarda un travisamento dei fatti. Il quarto motivo verte sulla violazione del principio di proporzionalità di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999. Il quinto motivo verte sulla violazione del combinato disposto dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001. Infine, il sesto motivo riguarda un travisamento dei fatti e la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 nonché un presunto difetto di motivazione.
- 31 Occorre constatare che gli oggetti rispettivi dei motivi quarto, quinto e sesto si sovrappongono e che gli argomenti delle parti nell'ambito di tali motivi coincidono. I suddetti motivi mirano, in sostanza, a far accertare se la Commissione potesse procedere all'estrapolazione del tasso di errore constatato fino al 31 dicembre 2006, se il risultato così ottenuto soddisfacesse i requisiti del principio di proporzionalità e, infine, se le condizioni di cui all'articolo 10 del regolamento n. 438/2001 e all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 fossero state soddisfatte. È quindi giustificato esaminare congiuntamente questi tre motivi.
- 32 In via preliminare, occorre rilevare che la decisione impugnata si basa sul regolamento n. 1260/1999, il quale all'articolo 39, paragrafi da 1 a 3, così recita:
- «1. La responsabilità di perseguire le irregolarità, di agire sulla scorta di una constatazione di una qualsiasi modificazione importante che incida sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o sul controllo di un intervento e di effettuare le rettifiche finanziarie necessarie incombe in primo luogo agli Stati membri.
- Gli Stati membri effettuano le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica. Le rettifiche degli Stati membri consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione della Comunità. (...)
2. Se, dopo le necessarie verifiche, la Commissione conclude:
- (...)
- c) che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre ad irregolarità a carattere sistematico,
- sospende i pagamenti intermedi e, motivando la sua domanda, chiede allo Stato membro di presentare le sue osservazioni e apportare, se del caso, eventuali rettifiche entro un termine stabilito.
- Se lo Stato membro contesta le osservazioni della Commissione, viene da questa convocato ad un'audizione, nella quale entrambe le parti, in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato, si adoperano per raggiungere un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi.
3. Alla scadenza del termine stabilito dalla Commissione, se non è stato raggiunto un accordo e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche, la Commissione, tenendo conto delle osservazioni di quest'ultimo, può decidere, entro tre mesi:
- (...)
- b) di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione.
- Nello stabilire l'importo della rettifica la Commissione tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità o della modificazione, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo degli Stati membri».
- 33 L'articolo 100 del regolamento n. 1083/2006 – che modifica e sostituisce l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 – al paragrafo 5 dispone che, «[i]n assenza di accordo, la Commissione adotta una decisione sulla rettifica finanziaria entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione tenendo conto di tutte le informazioni fornite e le osservazioni formulate durante la procedura» e che, «[s]e l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre due mesi dopo la data della lettera di convocazione trasmessa dalla Commissione». Tale articolo si applica, ai sensi dell'articolo 108, secondo comma, del regolamento n. 1083/2006, a decorrere dal 1° gennaio 2007.
- 34 Conformemente all'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento n. 1083/2006, intitolato «Disposizioni transitorie», «[detto] regolamento non pregiudica il proseguimento o la modificazione, compresa la soppressione totale o parziale, di un intervento cofinanziato dai Fondi strutturali o di un progetto cofinanziato dal Fondo di coesione approvato dalla Commissione in base ai regolamenti (CEE) n. 2052/88, (CEE) n. 4253/88, (CE) n. 1164/94 e (CE) n. 1260/1999 o a qualsiasi altro atto normativo applicabile a detto intervento al 31 dicembre 2006, che si applicano pertanto successivamente a tale data a detto intervento o progetto fino alla loro chiusura».

- 35 L'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013 – che modifica e sostituisce l'articolo 100 del regolamento n. 1083/2006, il quale a sua volta modificava e sostituiva l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 – al paragrafo 6 dispone che, «[p]er applicare le rettifiche finanziarie la Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, entro un termine di sei mesi dalla data dell'audizione, o dalla data di ricevimento di informazioni aggiuntive, ove lo Stato membro convenga di presentarle successivamente all'audizione», che «[l]a Commissione tiene conto di tutte le informazioni fornite e delle osservazioni formulate durante la procedura» e che, «[s]e l'audizione non ha luogo, il termine di sei mesi decorre da due mesi dopo la data della lettera di convocazione per l'audizione trasmessa dalla Commissione». Tale articolo si applica, ai sensi dell'articolo 154, secondo comma, del regolamento n. 1303/2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014.
- 36 Conformemente all'articolo 152, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013, intitolato «Disposizioni transitorie», «[detto] regolamento non pregiudica né il proseguimento né la modifica, compresa la soppressione totale o parziale, dell'assistenza approvata dalla Commissione sulla base del regolamento (CE) n. 1083/2006 o di qualsivoglia altra norma applicabile a tali operazioni al 31 dicembre 2013» e «[lo stesso] regolamento o altra normativa applicabile continuano quindi ad applicarsi dopo il 31 dicembre 2013 a tale assistenza o operazioni fino alla loro chiusura».
- 37 Dal combinato disposto dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento n. 1083/2006 e dell'articolo 152, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013 si evince che il regolamento n. 1260/1999 deve continuare ad applicarsi agli interventi approvati durante la sua vigenza, comprese le operazioni cofinanziate nell'ambito del POR Sicilia, fino alla loro chiusura.
- 38 Tuttavia, in applicazione del combinato disposto degli articoli 100, paragrafo 5, e 108, secondo comma, del regolamento n. 1083/2006, da un lato, e degli articoli 145, paragrafo 6, e 154, secondo comma, del regolamento n. 1303/2013, dall'altro, occorre ritenere che il termine entro il quale la Commissione doveva adottare la decisione di rettifica finanziaria avrebbe dovuto essere fissato dal regolamento in vigore al momento dell'audizione citata al precedente punto 19.
- 39 Ne consegue che le disposizioni transitorie citate ai precedenti punti 34, 36 e 37 non si applicano al termine procedurale che la Commissione è tenuta a osservare quando adotta una decisione di rettifica finanziaria. A tale riguardo, occorre inoltre ricordare che la Corte ha rilevato, nella sentenza del 21 settembre 2016, Commissione/Spagna (C-140/15 P, EU:C:2016:708), che un tale regime transitorio riguardava le «norme di fondo» e non le «norme di natura procedurale», per le quali doveva valere il principio secondo il quale esse erano immediatamente applicabili (v. sentenza del 21 settembre 2016, Commissione/Spagna, C-140/15 P, EU:C:2016:708, punti 92, 95 e 96 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 Da quanto precede risulta che, nella fattispecie, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 dev'essere interpretato nel senso che disciplina le norme di fondo applicabili a tutte le rettifiche finanziarie, in relazione a tutte le fasi del POR Sicilia. Le norme procedurali, invece, e più in particolare quella che prevede il termine che la Commissione deve osservare quando adotta una decisione di rettifica finanziaria, sono disciplinate dal regolamento in vigore al momento dell'audizione dinanzi alla Commissione. Nel caso di specie, è l'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 che si applicava e che fissava il termine di sei mesi a decorrere dalla data dell'audizione entro il quale la Commissione doveva adottare una decisione di rettifica finanziaria.
- 41 Tale interpretazione è stata, inoltre, confermata dalla Commissione al momento della presentazione delle osservazioni in risposta ai quesiti del Tribunale, di cui al precedente punto 26.
- 42 Per quanto riguarda la circostanza che la Commissione ha basato la decisione impugnata sull'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, non soltanto dal punto di vista «sostanziale», ma anche dal punto di vista «procedurale», essa ha giustamente sostenuto che, benché non vi sia alcun dubbio che, nel caso di specie, l'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 avrebbe dovuto essere assunto a riferimento per determinare la data di adozione della decisione di rettifica, in ogni caso non si poteva ritenere che tale circostanza costituisse un vizio sostanziale, tale da lasciare il Tribunale nell'incertezza riguardo alla base giuridica applicabile. Emerge infatti dalla giurisprudenza che il fatto di omettere in parte l'indicazione del preciso fondamento normativo di un atto può non costituire un vizio sostanziale, qualora sia possibile determinarlo con l'ausilio di altri elementi dell'atto (v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2007, Italia/Commissione, T-308/05, EU:T:2007:382, punto 124 e giurisprudenza ivi citata). Ebbene, ciò è incontestabilmente quanto avviene nel caso di specie, giacché la Commissione ha fondato la decisione impugnata sull'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, il quale è stato in seguito sostituito e abrogato dall'articolo 100 del regolamento n. 1083/2006 e poi ancora dall'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013, come sottolineato ai precedenti punti 33 e 35. Pertanto, occorre concludere che la precisa base giuridica della decisione impugnata, su tale punto specifico, può essere determinata con sufficiente chiarezza attraverso il riferimento all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 operato dalla Commissione, sicché non si può ritenere che il Tribunale si sia ritrovato, nella fattispecie, nell'incertezza riguardo alla base giuridica applicabile.
- 43 Inoltre, si deve tener presente che, in ogni caso, il fatto che la Commissione abbia assunto a riferimento il termine di tre mesi previsto in forza dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, e non quello di sei mesi fissato dall'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, non può in alcun modo incidere sull'esito della presente controversia. Se il Tribunale dovesse concludere, infatti, che il termine di tre mesi previsto dall'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 era stato rispettato, lo stesso varrebbe logicamente per quanto riguarda il suddetto termine di sei mesi.

Sul primo motivo, riguardante la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999

- 44 Con il suo primo motivo, la Repubblica italiana sostiene, anzitutto, che la decisione impugnata è illegittima, nella parte in cui opera una rettifica finanziaria ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non solo per quanto concerne le spese sostenute dopo il 31 dicembre 2006, ma anche in relazione alle spese certificate prima di tale data. Orbene, queste ultime spese sarebbero già state controllate dalla Commissione, mediante la procedura di cui all'articolo 39 del suddetto regolamento, durante le verifiche contabili del 2005 e del 2006. Secondo la Repubblica italiana, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 può essere

interpretato unicamente nel senso che determinate spese possono essere verificate dalla Commissione una sola volta, altrimenti le conclusioni raggiunte all'esito di una verifica potrebbero essere rimesse indefinitamente in discussione.

- 45 Inoltre, secondo la Repubblica italiana, un'ulteriore verifica delle spese certificate prima del dicembre 2006 sarebbe ancor meno giustificata in quanto le procedure di verifica contabile del 2005 e del 2006 si sarebbero alla fine concluse, in modo positivo, con la ripresa del flusso dei pagamenti da parte della Commissione, a partire dal mese di febbraio 2007. Il fatto che la Commissione avesse considerato necessario riprendere i pagamenti intermedi precedentemente sospesi lascerebbe infatti intendere che essa aveva ritenuto superate le carenze nel sistema di controllo e di gestione contestate alle autorità italiane.
- 46 Peraltro, la questione ancora aperta in ordine ai progetti coerenti sarebbe stata risolta anch'essa nel 2008, con una rettifica specifica di oltre EUR 14 milioni, adottata dalle autorità italiane conformemente alla relativa richiesta della Commissione. Sarebbe pacifico che le autorità italiane avevano effettuato un'adeguata rettifica della spesa relativa ai progetti coerenti fino al 31 dicembre 2006, sicché l'affermazione della Commissione, secondo la quale i rilievi formulati nelle verifiche contabili del 2005 e del 2006 erano rimasti senza seguito, sarebbe inesatta.
- 47 Infine, la Repubblica italiana ritiene che la verifica contabile della Commissione del 2008 non avrebbe dovuto comportare rettifiche finanziarie per il periodo anteriore al 31 dicembre 2006, periodo già controllato durante le verifiche contabili effettuate nel 2005 e nel 2006, tanto più che tra le verifiche del 2005 e 2006 e il momento della ripresa dei pagamenti sospesi, nel febbraio 2007, non sarebbe emerso alcun nuovo elemento. A tale riguardo, la Repubblica italiana ritiene, da un lato, che le disposizioni di cui all'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non diano la possibilità alla Commissione di adottare una rettifica finanziaria con riferimento alle spese anteriori al 31 dicembre 2006 e, dall'altro, che la comunicazione del tasso di errore relativo alle spese già verificate non costituisca un fatto nuovo. Inoltre, essa non comprenderebbe come mai la Commissione avesse ripreso i pagamenti sospesi, nel febbraio 2007, quando ancora non le era noto il tasso di errore, che le sarebbe stato comunicato soltanto nel corso del 2008.
- 48 La Commissione contesta gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana.
- 49 In via preliminare, occorre ricordare che dalla giurisprudenza discende che la norma secondo cui solo le spese effettuate dalle autorità nazionali conformemente alle norme dell'Unione sono imputate al bilancio è applicabile anche alla concessione di un contributo finanziario basata sul FSE (v. sentenza del 18 giugno 2010, Lussemburgo/Commissione, T-549/08, EU:T:2010:244, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 50 Conformemente all'obbligo di una buona gestione finanziaria sancito all'articolo 317 TFUE, che è alla base dell'attuazione dei fondi strutturali, e considerate le responsabilità devolute alle autorità nazionali in siffatta attuazione, l'obbligo degli Stati membri di predisporre sistemi di gestione e di controllo, previsto all'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento n. 1260/1999, e le cui modalità sono precisate agli articoli da 2 a 8 del regolamento n. 438/2001, riveste carattere essenziale (v. sentenza del 28 marzo 2014, Italia/Commissione, T-117/10, non pubblicata, EU:T:2014:165, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Secondo l'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, la Commissione, in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio generale dell'Unione, accerta che negli Stati membri esistano e funzionino regolarmente sistemi di gestione e di controllo che consentano l'impiego efficace e corretto dei fondi dell'Unione. A tal fine, fatti salvi i controlli effettuati dagli Stati membri secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, funzionari o agenti della Commissione possono procedere, conformemente alle modalità concordate con lo Stato membro nel quadro della cooperazione prevista all'articolo 38, paragrafo 3, di detto regolamento, a controlli in loco, in particolare mediante sondaggio, sulle operazioni finanziate dai Fondi e sui sistemi di gestione e di controllo, con un preavviso minimo di un giorno lavorativo. La Commissione ne informa lo Stato membro interessato per ottenerne tutto l'aiuto necessario. Funzionari o agenti dello Stato membro possono partecipare a tali controlli.
- 52 Conformemente all'articolo 6 del regolamento n. 438/2001, la Commissione, in collaborazione con lo Stato membro interessato, accerta che i sistemi di gestione e di controllo di cui all'articolo 5 del suddetto regolamento soddisfino i criteri di cui al regolamento n. 1260/1999 e al regolamento n. 438/2001; essa rileva ogni ostacolo che tali sistemi comportino per la trasparenza dei controlli sul funzionamento dei fondi dell'Unione e per il discarico della responsabilità che le incombe a norma dell'articolo 317 TFUE. A scadenze regolari sono effettuate revisioni sul funzionamento dei sistemi.
- 53 In forza dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1260/1999, la Commissione sospende i pagamenti intermedi se, dopo le necessarie verifiche, conclude che esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre a irregolarità a carattere sistematico. L'articolo 39, paragrafo 3, di detto regolamento stabilisce che la Commissione può in seguito, se del caso, procedere alle necessarie rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte la partecipazione del fondo all'intervento in questione.
- 54 Nel caso di specie, occorre, da un lato, accertare se la Commissione fosse legittimata a procedere a un'ulteriore verifica – ossia quella che ha avuto luogo nel corso della missione di verifica contabile dalla stessa effettuata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008 – delle spese sostenute prima del 31 dicembre 2006, le quali è pacifico che erano state oggetto di controlli durante le verifiche contabili organizzate dalla Commissione nel 2005 e nel 2006. Dall'altro lato, occorre accertare se le disposizioni dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 autorizzino la Commissione a procedere a un'ulteriore rettifica di dette spese.
- 55 Per quanto riguarda la possibilità per la Commissione di procedere a un'ulteriore verifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006, occorre ricordare che la missione di verifica contabile che si è svolta dal 29 settembre al 3 ottobre 2008 era stata organizzata dalla Commissione per via dell'elevato tasso di errore che le era stato trasmesso dalle autorità italiane il 7 maggio 2008, che ammontava al 37,63%. Nel corso di tale missione, i rappresentanti della Commissione hanno constatato che il suddetto tasso di errore riguardava solo le spese dichiarate dalle autorità italiane prima del 31 dicembre 2005 e che il tasso di errore relativo all'intero campione delle spese dichiarate fino al 31 dicembre 2006 ammontava, in realtà, al 54,03%.

- 56 Tali elementi rivelano che la Commissione aveva fondati motivi di presumere che l'intervento in questione non fosse stato effettuato in conformità al principio di buona gestione finanziaria, di cui la Commissione, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, quale responsabile finale, doveva assicurare il rispetto al fine di garantire la buona gestione delle risorse dell'Unione. Pertanto, occorre ritenere che la Commissione fosse legittimata a procedere a nuove verifiche.
- 57 Inoltre, occorre rilevare che la possibilità, per la Commissione, di effettuare ulteriori verifiche è stata contemplata dal legislatore dell'Unione. L'articolo 6 del regolamento n. 438/2001 prevede infatti che «[a] scadenze regolari sono effettuate revisioni sul funzionamento dei sistemi [nazionali di gestione e di controllo]».
- 58 Inoltre, è necessario constatare che l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non esclude che la Commissione possa verificare determinate spese più volte. Al contrario, come correttamente sostenuto dalla Commissione, esso addirittura la obbliga a procedere a ulteriori verifiche ogniqualvolta essa constati che le autorità nazionali competenti non hanno adottato, nel termine impartito, le misure richieste per far fronte alle insufficienze esistenti nei sistemi di gestione e di controllo. Qualsiasi altra interpretazione sarebbe contraria all'obbligo di una buona gestione finanziaria e, dunque, lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.
- 59 Alla luce degli elementi che precedono, occorre ritenere che l'argomento della Repubblica italiana relativo alla presunta illegittimità della decisione impugnata, in quanto la Commissione avrebbe proceduto a ulteriori verifiche, anche per quanto riguarda le spese dichiarate dalle autorità italiane prima del 31 dicembre 2006, dev'essere respinto in quanto infondato.
- 60 Quanto all'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale un'ulteriore verifica delle spese dichiarate prima del dicembre 2006 sarebbe ancor meno giustificata in quanto le prime procedure di verifica contabile effettuate nel 2005 e nel 2006 si sarebbero concluse in modo positivo, con la ripresa da parte della Commissione, il 19 febbraio 2007, dei pagamenti sospesi, occorre constatare che il fatto che i suddetti pagamenti siano ripresi non costituisce tuttavia un'approvazione, da parte della Commissione, del buon funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo delle autorità italiane e, pertanto, non implica che quest'ultima abbia ritenuto superate le gravi carenze constatate riguardo a detti sistemi.
- 61 Occorre rilevare, inoltre, che nel corso dell'udienza dinanzi al Tribunale la Commissione ha precisato le ragioni che l'avevano condotta, nel febbraio 2007, a riprendere il flusso dei pagamenti sospesi. A tale proposito, essa ha affermato che, a seguito della richiesta rivolta alle autorità italiane di adottare le misure adeguate per mettere fine alle irregolarità e alle gravi insufficienze constatate durante le verifiche contabili eseguite nel 2005 e nel 2006, esse hanno adottato una serie di misure in virtù delle quali la Commissione ha deciso di procedere alla ripresa dei pagamenti. Tuttavia, essa ha ricordato che solo nel maggio 2008 le autorità italiane avevano comunicato il tasso di errore delle spese certificate prima del 31 dicembre 2006. Orbene, l'elevato tasso di errore comunicato, ammontante a oltre il 50%, rivelava incontestabilmente che persistevano gravi carenze nel sistema di gestione e di controllo delle autorità italiane.
- 62 Alla luce degli elementi che precedono, è necessario ritenere che, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, il fatto che la Commissione avesse deciso, nel febbraio 2007, di riprendere i pagamenti sospesi non comportava automaticamente che la stessa avesse ritenuto superate le gravi irregolarità constatate con riferimento al sistema di gestione e di controllo del POR Sicilia.
- 63 A tale riguardo, occorre sottolineare inoltre che la Commissione ha contestato alle autorità italiane il fatto di essersi limitate ad affermare la presunta illegittimità della decisione impugnata, senza addurre elementi di prova in grado di confutare i dubbi espressi dalla Commissione in merito alle irregolarità constatate nel sistema di gestione e di controllo.
- 64 A tale proposito, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata in materia di Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), spetta alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme relative all'organizzazione dei mercati agricoli. Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui constata la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli attuati dallo Stato membro interessato. Tuttavia, la Commissione è tenuta non a dimostrare in modo esaustivo l'insufficienza dei controlli svolti dalle amministrazioni nazionali o l'irregolarità delle cifre da esse trasmesse, bensì a presentare un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole che essa nutre nei confronti di detti controlli o di dette cifre. Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile e operativo. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo. Tale temperamento dell'onere della prova di cui gode la Commissione è dovuto al fatto che è lo Stato membro che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti e che deve, quindi, fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v. sentenze del 28 marzo 2014, Italia/Commissione, T-117/10, non pubblicata, EU:T:2014:165, punto 56 e giurisprudenza ivi citata, e del 28 gennaio 2016, Slovenia/Commissione, T-667/14, EU:T:2016:34, punti 21 e 22 e giurisprudenza ivi citata). Le medesime considerazioni valgono in materia di controllo dell'utilizzo del finanziamento del FSE (sentenza del 28 marzo 2014, Italia/Commissione, T-117/10, non pubblicata, EU:T:2014:165, punto 56).
- 65 Nel caso di specie, occorre ritenere, da un lato, che l'indicazione della Commissione relativa all'elevato tasso di errore delle spese certificate fino al 31 dicembre 2006, pari al 54,03%, costituiva un elemento di prova idoneo a giustificare il dubbio serio e ragionevole che essa nutrive nei confronti del sistema italiano di gestione e di controllo e, dall'altro, che l'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale la ripresa dei pagamenti sospesi, nel febbraio 2007, comportava che le carenze constatate con riferimento al suo sistema di controllo e di gestione erano state risolte non può confutare le constatazioni della Commissione. Occorre dunque concludere che la Repubblica italiana non ha soddisfatto gli obblighi derivanti dalla definizione giurisprudenziale dell'onere della prova, menzionata al precedente punto 64.

- 66 Alla luce degli elementi che precedono, l'affermazione della Repubblica italiana relativa alla presunta incidenza della ripresa dei pagamenti sospesi sulla possibilità da parte della Commissione di effettuare un'ulteriore verifica delle spese dichiarate prima del 31 dicembre 2006 dev'essere respinta.
- 67 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana relativo al fatto che nessun nuovo elemento atto a giustificare una simile ulteriore verifica è intervenuto tra la fine delle missioni di verifica contabile del 2005 e del 2006 e il momento della ripresa dei pagamenti sospesi, nel febbraio 2007, occorre rilevare che, come sottolineato al precedente punto 61, la ripresa dei pagamenti nel 2007 era basata sulle informazioni incomplete di cui la Commissione disponeva in quel momento. Tali informazioni, infatti, non includevano, segnatamente, il tasso di errore dichiarato dalle autorità italiane per le spese effettuate prima del 31 dicembre 2006, il quale, occorre ricordare, le è stato comunicato solo il 7 maggio 2008.
- 68 Orbene, si deve ritenere che la comunicazione di tale elemento da parte delle autorità italiane costituisce un fatto nuovo, il quale è intervenuto precedentemente alla missione di verifica contabile organizzata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008.
- 69 A tale riguardo, da un lato, occorre ricordare che proprio a seguito della comunicazione di tale tasso di errore, del resto molto elevato, la Commissione ha deciso di effettuare la missione di verifica contabile che ha avuto luogo tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008. Dall'altro, occorre rilevare che, per via della natura stessa del sistema istituito dal regolamento n. 1260/1999 – in forza del quale l'attuazione degli interventi e il loro controllo rientrano in primo luogo nell'ambito della responsabilità degli Stati membri – la Commissione non disponeva dei dati necessari per procedere ai relativi calcoli e, dunque, essa è venuta a conoscenza di detto tasso di errore solo il 7 maggio 2008.
- 70 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale non era intervenuto alcun nuovo elemento in grado di giustificare un'ulteriore verifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006 è infondato e che deve, quindi, essere respinto.
- 71 Per quanto riguarda, infine, l'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non autorizzerebbe la Commissione a procedere a un'ulteriore rettifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006, occorre rilevare quanto segue.
- 72 In via preliminare, è necessario constatare che, in risposta all'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale le stesse spese sarebbero state oggetto di una doppia verifica, la Commissione ha sostenuto, nel controricorso, che l'ammontare delle spese precedentemente verificate dalla stessa (EUR 17 034 732), dall'organismo di cui all'articolo 10 (EUR 93 150 138,63) e dall'OLAF (EUR 15 191 274,73) era stato escluso dall'ammontare al quale era stato applicato per estrapolazione il tasso di errore. Occorre rilevare che la Repubblica italiana non ha contestato quest'ultimo importo né nelle sue memorie né nel corso dell'udienza dinanzi al Tribunale. La Commissione ha inoltre precisato che la rettifica finanziaria non era stata applicata sull'ammontare delle spese già verificate e che, dunque, solamente la parte di spesa non verificata era stata oggetto della rettifica finanziaria. Pertanto, non vi sarebbe stata alcuna duplicazione di rettifica finanziaria per una stessa spesa – circostanza che emerge, peraltro, dal punto 64 della decisione impugnata, ripreso al punto 21 della presente sentenza, in forza del quale il tasso di errore determinato è stato estrapolato solo nei confronti dell'ammontare delle spese non verificate.
- 73 Occorre ritenere che, atteso che il disposto dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non esclude la possibilità, per la Commissione, di verificare determinate spese più volte se le verifiche in tal modo effettuate evidenziano gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che possano generare irregolarità di carattere sistematico, la Commissione può, da un lato, sospendere i pagamenti intermedi e, dall'altro, decidere di procedere alle rettifiche finanziarie necessarie, indipendentemente dal fatto che le gravi insufficienze riscontrate fossero le stesse di quelle all'origine di una sospensione dei pagamenti. A tale proposito, si deve ritenere inoperante l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale, in caso di procedura di rettifica «pendente», la Commissione ha il solo potere di concluderla il più rapidamente possibile, tenendo conto dei problemi rilevati e di quanto lo Stato membro ha fatto per superarli, in quanto, come ha sostenuto la Commissione nel controricorso, una procedura di sospensione o una procedura di rettifica finanziaria «pendente», in relazione alla quale essa ha accettato gli impegni dello Stato membro ad adottare le necessarie misure per far fronte alle insufficienze riscontrate, non impedisce alla Commissione di aprire una nuova procedura di sospensione o di decidere di procedere a una nuova rettifica finanziaria, ove venga constatato che lo Stato membro non ha provveduto ad adottare le necessarie misure – come avvenuto nella fattispecie. Pertanto, occorre ritenere che il disposto dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non dev'essere interpretato in modo da escludere la possibilità da parte della Commissione di procedere a un'ulteriore rettifica delle spese anteriori al 31 dicembre 2006.
- 74 Inoltre, è necessario constatare che la possibilità per la Commissione di procedere a ulteriori rettifiche delle spese che sono già state oggetto di verifiche deriva dalla stessa finalità delle rettifiche finanziarie, ossia quella di ripristinare una situazione nella quale la totalità delle spese oggetto di una domanda di cofinanziamento da parte dei fondi strutturali siano legittime e regolari, in conformità alle norme e alle discipline applicabili a livello nazionale e a livello dell'Unione (conclusioni dell'avvocato generale Bot nelle cause riunite *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:7, paragrafo 90). Secondo il punto 1 degli orientamenti relativi ai principi, ai criteri e alle percentuali indicative che i servizi della Commissione devono applicare per determinare le rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999 (in prosieguo: gli «orientamenti»), infatti, l'obiettivo delle rettifiche finanziarie è di ripristinare una situazione nella quale il 100% delle spese dichiarate ai fini del cofinanziamento da parte dei Fondi strutturali siano conformi alla normativa nazionale e comunitaria applicabile (conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa *Comune di Ancona*, C-388/12, EU:C:2013:535, paragrafo 110). Ne deriva che, fintantoché persistano carenze e irregolarità nel sistema di gestione e di controllo delle spese che sono già state oggetto di verifiche – il che è incontestabilmente avvenuto nel caso di specie – la Commissione è autorizzata a procedere a ulteriori rettifiche nei loro confronti.
- 75 Alla luce di tutto quanto precede, occorre concludere che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, riguardante la violazione dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999 e del principio di buon andamento dell'amministrazione

- 76 Con tale motivo, la Repubblica italiana deduce, in sostanza, che la Commissione ha violato, nella fattispecie, sia il termine legale previsto all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999 sia il principio di buon andamento dell'amministrazione, in quanto esso impone un obbligo per la Commissione di adottare le sue decisioni entro un termine ragionevole.
- Sulla presunta violazione da parte della Commissione del termine legale previsto all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999*
- 77 Secondo la Repubblica italiana, la decisione impugnata è stata adottata in violazione del termine di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, nella parte in cui esso prevede che all'esito del procedimento la Commissione possa adottare rettifiche entro tre mesi dalla scadenza del termine stabilito dalla Commissione per raggiungere un accordo con lo Stato membro interessato.
- 78 La Repubblica italiana ritiene che, più in generale, «tutti i termini previsti dall'art[icolo] 39 [del regolamento n. 1260/1999] siano stati superati» nella fattispecie. A tale riguardo, occorre rilevare che, nel corso dell'udienza dinanzi al Tribunale, la Repubblica italiana ha precisato che il termine di tre mesi previsto all'articolo 39 del suddetto regolamento non riguardava soltanto la fase successiva alla fissazione della data dell'audizione dinanzi alla Commissione, ma anche il periodo precedente a essa. Secondo la Repubblica italiana, infatti, tale disposizione prevede implicitamente l'obbligo per la Commissione di fissare un'audizione nei tre mesi successivi alle contestazioni presentate dallo Stato membro interessato sulle proposte di rettifiche finanziarie da essa comunicategli. Orbene, tale termine, asseritamente legale, sarebbe stato superato nella fattispecie, giacché detta audizione è stata organizzata solo nel settembre 2015, vale a dire quasi un anno dopo l'invio della lettera del 22 ottobre 2014 (menzionata al punto 18 supra) e più di cinque anni dopo l'invio della lettera di pre-sospensione del 9 aprile 2010 (menzionata al punto 13 supra). La Repubblica italiana ritiene che la Commissione, agendo in tal modo, abbia violato il principio giurisprudenziale stabilito dalla Corte nella sentenza del 24 giugno 2015, Germania/Commissione (C-549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412, punto 90), in forza del quale essa non potrebbe liberarsi dal suo obbligo di adottare entro la scadenza prestabilita le decisioni con cui essa effettua rettifiche finanziarie omettendo di compiere gli atti che fungono da punto di partenza per il computo di tale termine. Detta violazione sarebbe ancor più manifesta nel caso di specie in quanto, con lettera del 10 giugno 2010, la Repubblica italiana avrebbe espressamente chiesto alla Commissione di organizzare un'audizione ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, richiesta cui la Commissione non avrebbe mai risposto. Pertanto, secondo la Repubblica italiana, la conclusione nella fattispecie dovrebbe essere la stessa di quella cui è giunta la Corte segnatamente nelle sentenze del 24 giugno 2015, Germania/Commissione (C-549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412), e del 21 settembre 2016, Commissione/Spagna (C-140/15 P, EU:C:2016:708), nelle quali essa ha statuito che l'inosservanza delle norme procedurali relative all'adozione di un atto lesivo costituiva una violazione di forme sostanziali che il giudice dell'Unione deve rilevare anche d'ufficio, e che la mancata adozione della decisione controversa, da parte della Commissione, nel termine stabilito dal legislatore dell'Unione costituiva una violazione di forme sostanziali che giustificava l'annullamento di detta decisione.
- 79 La Commissione contesta gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana.
- 80 In via preliminare, occorre rilevare che, sebbene la decisione impugnata e lo scambio delle memorie scritte delle parti dinanzi al Tribunale siano state basate sull'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999 – che fissava il termine legale entro il quale la Commissione doveva adottare la decisione di rettifica finanziaria a tre mesi dopo la data dell'audizione ivi prevista – tale disposizione non si applica *ratione temporis* alla controversia principale. Come sottolineato ai punti da 38 a 40 della presente sentenza, infatti, l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 non disciplinava il termine procedurale che la Commissione doveva rispettare al momento dell'adozione di una decisione di rettifica finanziaria, posto che tale termine era stato fissato dalla disposizione corrispondente del regolamento in vigore al momento dell'audizione dinanzi alla Commissione, vale a dire, nella fattispecie, l'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 – che si applicava, ai sensi dell'articolo 154, secondo comma, di detto regolamento, a decorrere dal 1° gennaio 2014.
- 81 Pertanto, occorre esaminare la questione relativa all'interpretazione del termine legale previsto all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013.
- 82 Si deve dunque ritenere che, con le contestazioni presentate nell'ambito del presente motivo, la Repubblica italiana chiede, in sostanza, se il termine legale fissato all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013 – ricordato al punto 35 della presente sentenza – sia stato rispettato nella fattispecie.
- 83 In primo luogo, per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica italiana relativa al presunto superamento del termine legale previsto all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, occorre rilevare che – come correttamente sostenuto dalla Commissione – tale termine si riferisce al periodo successivo all'audizione prevista da detta disposizione e riguarda, più in particolare, il periodo che intercorre tra la data della suddetta audizione e quella dell'adozione della decisione delle rettifiche finanziarie. Orbene, nel caso di specie, tale termine è stato debitamente rispettato, in quanto l'audizione dinanzi alla Commissione si è tenuta il 29 settembre 2015 e la decisione impugnata è stata adottata il 17 dicembre 2015. Di conseguenza, le affermazioni formulate dalla Repubblica italiana a tale proposito devono essere respinte in quanto infondate e, pertanto, i riferimenti agli approcci giurisprudenziali menzionati al precedente punto 78 devono essere respinti in quanto irrilevanti.
- 84 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana relativo al fatto che l'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013 comporta anche un termine legale preliminare alla fissazione della data dell'audizione dinanzi alla Commissione, che imporrebbe a quest'ultima l'obbligo di fissare detta audizione nei sei mesi successivi alla contestazione, da parte dello Stato membro interessato, delle proposte comunicate dalla Commissione relative alle rettifiche finanziarie suggerite, occorre rilevare quanto segue.

- 85 Il testo dell'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013 non prevede affatto un termine prestabilito per la fissazione dell'audizione presso la Commissione. I soli obblighi, relativamente ai termini applicabili, sono enunciati all'articolo 145, paragrafi da 1 a 4, di detto regolamento. Anzitutto, ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013, prima di decidere in merito a una rettifica finanziaria, la Commissione avvia la procedura comunicando allo Stato membro le conclusioni provvisorie del suo esame e invitandolo a trasmettere osservazioni entro un termine di due mesi. Conformemente all'articolo 145, paragrafo 2, di detto regolamento, inoltre, se la Commissione propone una rettifica finanziaria calcolata per estrapolazione o su base forfettaria, è data la possibilità allo Stato membro di dimostrare, attraverso un esame della documentazione pertinente, che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione. D'intesa con quest'ultima, lo Stato membro può limitare l'ambito dell'esame a una parte o ad un campione adeguato della documentazione di cui trattasi. Tranne nei casi debitamente giustificati, il termine concesso per l'esecuzione dell'esame è limitato ai due mesi successivi al periodo di due mesi di cui all'articolo 145, paragrafo 1, dello stesso regolamento. Inoltre, in forza dell'articolo 145, paragrafo 3, del regolamento n. 1303/2013, la Commissione deve tener conto di ogni prova fornita dallo Stato membro entro i termini di cui ai paragrafi 1 e 2. Infine, ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 4, di detto regolamento, se non accetta le conclusioni provvisorie della Commissione, lo Stato membro è da questa convocato per un'audizione, in modo che tutte le informazioni e osservazioni rilevanti siano a disposizione della Commissione ai fini delle sue conclusioni in merito all'applicazione della rettifica finanziaria. Ne deriva che, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, il testo dell'articolo 145 del regolamento n. 1303/2013 non prevede alcun termine legale prestabilito che disciplini la fissazione della data dell'audizione dinanzi alla Commissione.
- 86 Occorre tuttavia ritenere che la fissazione della data dell'audizione dinanzi alla Commissione deve avvenire entro un termine ragionevole successivo alla data della comunicazione delle contestazioni, da parte dello Stato membro interessato, delle rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione.
- 87 A tale proposito, occorre rilevare, in via preliminare, che le date prese dalla Repubblica italiana come riferimento per il calcolo del termine di fissazione di un'audizione, menzionate al precedente punto 78, ossia il 9 aprile 2010 e il 22 ottobre 2014, non sono le date nelle quali essa avrebbe contestato le rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione bensì, rispettivamente, da un lato, la data in cui la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana la lettera di pre-sospensione nonché la relazione della missione di verifica contabile effettuata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008 e, dall'altro, la data in cui la Commissione ha inviato la lettera con cui informava le autorità italiane della possibilità di procedere alle rettifiche finanziarie necessarie sopprimendo, nell'ambito della procedura di chiusura, in tutto o in parte il contributo del FSE. Occorre rilevare che le date che avrebbero dovuto essere prese in considerazione a tal fine erano, anzitutto, l'11 aprile 2013, data in cui le autorità italiane hanno comunicato le loro osservazioni ed espresso il loro disaccordo con la proposta della Commissione di procedere a una rettifica finanziaria sulla base di un tasso di errore del 32,65%, poi, il 6 marzo 2015, data in cui le autorità italiane hanno inviato una lettera con cui si opponevano alle rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione nella sua lettera del 22 ottobre 2014 e con cui suggerivano una rettifica diversa, e, infine, il 10 giugno 2010, data in cui la Repubblica italiana afferma di aver chiesto alla Commissione di organizzare un'audizione ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999. Su quest'ultimo punto, occorre precisare che, contrariamente all'affermazione della Repubblica italiana menzionata al precedente punto 78, quest'ultima, nella sua lettera del 10 giugno 2010, non ha espressamente chiesto alla Commissione di organizzare un'audizione ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, ma ha soltanto affermato che «sarebbe [stato] auspicabile un incontro interlocutorio con i Servizi della Commissione». Ad ogni modo, quand'anche la lettera succitata dovesse essere interpretata nel senso che conteneva una domanda espressa di audizione, tale circostanza non potrebbe influire sulla determinazione del punto di partenza per il calcolo del termine entro il quale la Commissione doveva fissare l'audizione. La fissazione della data dell'audizione prevista all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, infatti, spetta alla Commissione e non dipende da una previa domanda formulata, in tal senso, dallo Stato membro interessato.
- 88 Inoltre, occorre rilevare che, nel corso dell'audizione tenutasi dinanzi al Tribunale, la Commissione ha debitamente dimostrato che i termini intercorsi tra le diverse fasi della procedura, e più in particolare quello relativo al periodo intercorso tra il 9 aprile 2010 – prima delle due date prese in considerazione dalla Repubblica italiana come riferimento per il calcolo di detto termine – e la data in cui si è svolta l'audizione prevista all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013, ossia il 29 settembre 2015, non erano irragionevoli. A tale riguardo, la Commissione ha sostenuto che, in seguito alla lettera di pre-sospensione indirizzata nell'aprile 2010, si erano succeduti i seguenti passaggi: il 10 giugno 2010, le autorità italiane hanno inviato alla Commissione la lettera con cui affermavano di aver chiesto un'audizione ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999; il 30 settembre 2010, le autorità italiane hanno presentato i documenti di chiusura dell'intervento POR Sicilia; poiché questi ultimi documenti indicavano tassi di errore diversi, la Commissione ha inviato alle autorità italiane, il 27 ottobre 2010, una richiesta di chiarimenti in tal senso, richiesta cui le autorità italiane hanno risposto con lettera del 15 novembre 2010; con lettera del 7 febbraio 2011, la Commissione ha informato le autorità italiane di aver deciso di procedere all'unificazione della procedura di sospensione avviata il 9 aprile 2010 con quella di chiusura della programmazione; il 23 maggio 2011, la Commissione ha inviato alle autorità italiane un'ulteriore richiesta di chiarimenti, relativa ai tassi di errore che erano stati constatati da dette autorità nei documenti di chiusura, cui esse hanno risposto nel dicembre 2011, ossia circa sette mesi più tardi; il 3 aprile 2012, la relazione finale di esecuzione è stata accettata dalla Commissione; il 6 febbraio 2013, la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane la lettera di chiusura dell'intervento, con cui ha proposto una rettifica finanziaria sulla base di un tasso di errore del 32,65%; l'11 aprile 2013, le autorità italiane hanno comunicato le loro osservazioni ed espresso il loro disaccordo con la proposta di rettifica finanziaria presentata dalla Commissione; il 22 ottobre 2014, una lettera è stata inviata dalla Commissione alle autorità italiane, con la finalità di informare queste ultime della possibilità di procedere alle necessarie rettifiche finanziarie sopprimendo, nell'ambito della procedura di chiusura, in tutto o in parte il contributo del FSE; il 6 marzo 2015, le autorità italiane hanno inviato alla Commissione una lettera con cui si opponevano alle suddette rettifiche e proponevano una rettifica diversa; il 29 settembre 2015, si è tenuta l'audizione dinanzi alla Commissione ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013.
- 89 Considerati tali passaggi successivi, occorre concludere che, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, il termine intercorso tra la prima delle date prese da quest'ultima come riferimento per il calcolo di detto termine, ossia il 9 aprile 2010, e la data dell'audizione dinanzi alla Commissione non era irragionevole.

- 90 La Repubblica italiana ritiene che la decisione impugnata sia stata adottata in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, previsto all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che impone di concludere i procedimenti amministrativi entro un termine ragionevole.
- 91 Secondo la Repubblica italiana, il procedimento di rettifica si è protratto oltre ogni ragionevole durata, considerato, da una parte, che esso non presentava particolare complessità e, dall'altra, che le autorità italiane sono state convocate solo nel settembre 2015 per discutere i risultati ottenuti durante la verifica contabile del 2008, ossia dopo circa sette anni. Ad avviso della Repubblica italiana, un tale termine, che non sarebbe peraltro giustificato da specifici obblighi procedurali, comporta l'estinzione del potere di rettifica della Commissione e, pertanto, l'illegittimità della rettifica finanziaria così operata.
- 92 La Repubblica italiana contesta, inoltre, alla Commissione il ritardo nell'invio del progetto di relazione predisposto a seguito della missione di verifica contabile, effettuata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008, che le è pervenuto 18 mesi dopo lo svolgimento di detta missione. Secondo la ricorrente, il tempo trascorso tra la data della missione di verifica contabile in questione e l'invio delle conclusioni relative a detta missione, vale a dire il 9 aprile 2010, aveva avuto un impatto concreto sulla gestione del programma, in quanto avrebbe impedito all'autorità di gestione di prendere in considerazione soluzioni alternative – ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento n. 1260/1999, che prevede la possibilità per lo Stato membro beneficiario di un finanziamento dell'Unione di riassegnare le risorse liberate a seguito delle rettifiche finanziarie connesse alla constatazione delle irregolarità nel loro utilizzo. Orbene, secondo la Repubblica italiana, in forza dei principi di collaborazione e di partenariato previsti dal regolamento n. 1260/1999, gli Stati membri dovrebbero astenersi dal dare seguiti unilaterali alle verifiche e, pertanto, dal procedere alla riassegnazione delle somme in tal modo liberate, «anticipando» in qualche modo le rettifiche che devono essere imposte dalla Commissione.
- 93 Inoltre, secondo la Repubblica italiana, proprio a causa del notevole lasso di tempo successivo alla verifica contabile del 2008, la Commissione aveva deciso di procedere all'unificazione della nuova procedura di verifica effettuata ai sensi dell'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999 con la procedura di chiusura dell'intero programma; ciò aveva comportato importanti conseguenze finanziarie poiché, così agendo, la Commissione aveva impedito alle autorità italiane di riassegnare le risorse liberate dalle rettifiche, provocando in tal modo la perdita definitiva di dette risorse.
- 94 Secondo la Repubblica italiana, l'invio tardivo della relazione di verifica contabile in questione aveva per di più pregiudicato il contraddittorio previsto dall'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, poiché la trasmissione della relazione di verifica contabile del 2008 era avvenuta a ridosso del termine per la presentazione dei documenti di chiusura, vale a dire solo 4 mesi e 20 giorni prima.
- 95 In aggiunta, in considerazione dei suesposti elementi, la Repubblica italiana ritiene che la Commissione abbia violato non solo i principi generali di revisione contabile, ma anche le sue indicazioni interne sulle verifiche contabili. Quest'ultimo punto sarebbe stato peraltro constatato dalla Corte dei conti dell'Unione europea nella relazione speciale n. 3/2012, intitolata «I Fondi Strutturali: le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri sono state affrontate con successo dalla Commissione?», presentata ai sensi dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE. In particolare, al punto intitolato «Le azioni correttive sono state attuate entro un lasso di tempo ragionevole?», paragrafo 37, la Corte dei conti avrebbe affermato quanto segue:
- «La Commissione e' stata talvolta lenta nel trasmettere le risultanze delle sue verifiche contabili alle autorità dello Stato membro. Per il 16% delle verifiche contabili svolte dalla Commissione sui 40 programmi [esaminati nella verifica contabile della Corte dei conti europea], è stato necessario circa un anno, mentre il termine fissato internamente dalla Commissione è di tre mesi o nove settimane dopo la verifica contabile, a seconda della DG (...)».
- 96 La Commissione contesta gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana.
- 97 Occorre ricordare, in via preliminare, che, da un lato, l'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, intitolato «Diritto ad una buona amministrazione», dispone che ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, e che, dall'altro, dalla giurisprudenza emerge che, in forza di un principio generale di diritto dell'Unione, la Commissione è tenuta a osservare, nell'ambito dei suoi procedimenti amministrativi, un termine ragionevole (v. sentenza del 7 aprile 2011, Grecia/Commissione, C-321/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:218, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 98 Al riguardo, secondo costante giurisprudenza, la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate, della complessità della pratica, nonché della sua rilevanza per i diversi interessati (v. sentenza dell'11 giugno 2009, Grecia/Commissione, T-33/07, non pubblicata, EU:T:2009:195, punto 232 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 Nel caso di specie, occorre stabilire se i vari termini invocati dalla Repubblica italiana in tale ambito e, più in generale, se il lasso di tempo trascorso tra la missione di verifica contabile effettuata il 29 settembre e il 3 ottobre 2008 e la data dell'adozione della decisione impugnata, vale a dire il 17 dicembre 2015, possano incidere sulla legittimità della rettifica finanziaria così operata e, pertanto, sulla decisione impugnata nel suo complesso.
- 100 Per quanto riguarda le affermazioni della Repubblica italiana relative al presunto invio tardivo, da parte della Commissione, della relazione redatta a seguito della missione di verifica contabile effettuata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008, ossia 18 mesi più tardi, e alla presunta incidenza finanziaria che tale ritardo avrebbe avuto sulla gestione del programma in questione, occorre rilevare quanto segue.
- 101 Da un lato, occorre ricordare che il giudice dell'Unione ha già dichiarato che un termine di un anno e mezzo intercorso tra i controlli effettuati dalla Commissione e la comunicazione degli esiti relativi non era tale da portare all'annullamento della decisione impugnata (v., per analogia, sentenze del 7 aprile 2011, Grecia/Commissione, C-321/09 P, non pubblicata,

EU:C:2011:218, punti da 39 a 41, e dell'11 giugno 2009, Grecia/Commissione, T-33/07, non pubblicata, EU:T:2009:195, punto 238 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, l'affermazione della Repubblica italiana relativa al termine di 18 mesi deve, nella fattispecie, essere respinta.

- 102 Dall'altro lato, occorre sottolineare che il giudice dell'Unione ha anche ammesso che il superamento di un termine ragionevole, ove stabilito, non giustificava necessariamente l'annullamento della decisione impugnata. Durante il procedimento contraddittorio, infatti, lo Stato membro deve disporre di tutte le garanzie richieste per esporre le proprie ragioni. Il superamento del termine ragionevole può costituire un motivo di annullamento di una decisione delle rettifiche finanziarie unicamente nell'ipotesi in cui sia stato dimostrato che le menzionate garanzie sono state violate. Al di fuori di tale specifica ipotesi, l'inosservanza dell'obbligo di adottare una decisione entro un termine ragionevole non incide sulla validità del procedimento contraddittorio (v., per analogia, sentenze dell'11 giugno 2009, Grecia/Commissione, T-33/07, non pubblicata, EU:T:2009:195, punto 240 e giurisprudenza ivi citata, e del 14 dicembre 2011, Spagna/Commissione, T-106/10, non pubblicata, EU:T:2011:740, punto 74 e giurisprudenza ivi citata).
- 103 Orbene, nella fattispecie, sebbene la Repubblica italiana sostenga che la trasmissione tardiva della relazione di verifica contabile del 2008 ha pregiudicato il contraddittorio previsto all'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, poiché è intervenuta solo 4 mesi e 20 giorni prima della data di chiusura del procedimento, resta il fatto che ciò non le ha impedito di esporre le sue ragioni all'audizione organizzata il 29 settembre 2015, ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento n. 1303/2013. Inoltre, è necessario constatare che il termine di 4 mesi e 20 giorni di cui la Repubblica italiana ha disposto, nel caso di specie, per presentare le sue osservazioni costituisce un termine ragionevole.
- 104 Quanto alle affermazioni della Repubblica italiana sulla presunta incidenza finanziaria che il ritardo della trasmissione, da parte della Commissione, della relazione di verifica contabile del 2008 avrebbe avuto sulla gestione del programma e, in particolare, sul fatto che non le può essere addebitato di non aver modificato il suo sistema di gestione e di verifica prima del ricevimento della relazione summenzionata al fine di impedire le irregolarità contestate, da un lato, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento n. 1260/1999, gli Stati membri si assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi accertandosi, segnatamente, che essi siano gestiti conformemente alla normativa pertinente. Dall'altro, è necessario constatare che il giudice dell'Unione ha già riconosciuto che uno Stato membro non può sottrarsi alle conseguenze della violazione di tale obbligo per il solo motivo che ha aspettato la conferma, da parte della Commissione, della non conformità ai requisiti della normativa pertinente del suo sistema di gestione e di verifica (v., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 2011, Spagna/Commissione, T-106/10, non pubblicata, EU:T:2011:740, punti 75 e 76). Pertanto, le affermazioni della Repubblica italiana relative alle presunte incidenze finanziarie, dovute alla trasmissione tardiva della relazione di verifica contabile effettuata nel 2008, devono essere respinte.
- 105 Per quanto riguarda gli argomenti della Repubblica italiana relativi, da un lato, al lasso di tempo che essa qualifica come «enorme», che sarebbe trascorso tra la missione di verifica contabile del 2008 e la data nella quale essa è stata convocata per discutere i risultati ottenuti durante detta verifica, vale a dire nel settembre 2015, e, dall'altro, al fatto che tale lasso di tempo era tanto più irragionevole in quanto la procedura di rettifica non presentava, in realtà, alcuna particolare complessità, occorre rilevare quanto segue.
- 106 Anzitutto, occorre ricordare che, alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 98, la durata ragionevole di un procedimento amministrativo si valuta alla stregua, in particolare, della complessità di detto procedimento. Orbene, è necessario constatare che, come giustamente sostenuto dalla Commissione, il Tribunale si ritrova, nella fattispecie, dinanzi a una situazione complessa, sia per quanto concerne le questioni tecniche che vengono in rilievo sia per via della programmazione pluriennale che ha visto l'insorgere di problematiche di tipo diverso, le quali hanno dato luogo a una serie di verifiche contabili e a numerosi scambi formali e informali tra le autorità italiane e la Commissione. Tale fattore deve, dunque, essere preso in considerazione nella valutazione del carattere ragionevole del termine di detta procedura.
- 107 Inoltre, occorre rilevare che, se è vero che la Commissione ha impiegato del tempo per completare la procedura di rettifica, resta il fatto che la Repubblica italiana stessa vi ha contribuito. A tale riguardo, occorre sottolineare, per esempio, il fatto che, a seguito della richiesta di ulteriori informazioni, inviata dalla Commissione il 23 maggio 2011, le autorità italiane hanno risposto solo il 17 gennaio 2012. Pertanto, è necessario ritenere che il presunto ritardo della Commissione nel trattamento del presente caso debba, in una certa misura, essere imputato anche alla Repubblica italiana.
- 108 Alla luce degli elementi che precedono e considerata, in particolare, la complessità della procedura e i numerosi scambi che hanno avuto luogo tra la Commissione e la Repubblica italiana, a partire dalla verifica contabile effettuata tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008 e fino all'adozione della decisione impugnata, nel dicembre 2015, occorre ritenere che il lasso di tempo intercorso tra queste due date, benché incontestabilmente lungo, non sia tuttavia irragionevole. Pertanto, occorre concludere che il principio di buon andamento dell'amministrazione previsto all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali non è stato violato nel caso di specie.
- 109 In ogni caso, si deve constatare che, alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 102, il superamento di un termine ragionevole, ammesso che sia dimostrato, giustifica l'annullamento della decisione impugnata solo ove si sia dimostrato che detto termine ha pregiudicato le garanzie di cui dispone lo Stato membro interessato per esporre le sue ragioni nell'ambito del procedimento contraddittorio. Al di fuori di tale specifica ipotesi, l'inosservanza dell'obbligo di adottare una decisione entro un termine ragionevole non incide sulla validità del procedimento contraddittorio. Orbene, nella fattispecie, sebbene la Repubblica italiana abbia sostenuto che l'invio tardivo della relazione di verifica contabile del 2008 aveva pregiudicato il contraddittorio previsto all'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1260/1999, occorre ritenere che detto termine non abbia, nondimeno, frustrato le sue garanzie, quali previste affinché essa potesse esporre le sue ragioni nell'ambito del procedimento contraddittorio che ha avuto luogo il 29 settembre 2015.

- 110 Per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica italiana relativa al fatto che la Corte dei conti avrebbe constatato, nella sua relazione speciale n. 3/2012 menzionata al precedente punto 95, che la Commissione non avrebbe osservato i termini dalla medesima stabiliti internamente per quanto concerne le procedure di rettifica, occorre rilevare che ciò che è in discussione nel caso in esame è una semplice constatazione effettuata dalla Corte dei conti in ordine ai termini «interni» della Commissione, che non può in alcun modo rilevare ai fini della presente causa. La relazione summenzionata, infatti, riguarda i termini che la stessa Commissione si è assegnata, a titolo indicativo, nell'ambito del suo lavoro, i quali non sono in alcun modo vincolanti al di fuori dell'ambito «interno» dell'istituzione. Pertanto, una parte del procedimento, quale la Repubblica italiana nella fattispecie, non può invocare una presunta legittima aspettativa che la procedura di rettifica si svolga entro i termini interni stabiliti dalla Commissione, la cui inosservanza comporterebbe una violazione del principio del termine ragionevole.
- 111 Alla luce di tutti gli elementi che precedono, occorre respingere il secondo motivo della Repubblica italiana.
- Sui motivi terzo, quarto e quinto, riguardanti, rispettivamente, un travisamento dei fatti, la violazione del principio di proporzionalità e la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 e dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001*
- 112 Nell'ambito del suo terzo motivo, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, che la Commissione avrebbe travisato i fatti, da un lato, in quanto ha applicato il tasso di errore del 32,65% a tutto il programma POR Sicilia, senza tenere conto del fatto che i tassi di errore osservati a partire dal 2007 erano nettamente inferiori a quelli osservati nel periodo tra il 2000 e il 2006, e, dall'altro, in quanto non ha tenuto conto delle specificità dei progetti coerenti e del loro particolare contributo al tasso di errore dichiarato. A tale riguardo, la Repubblica italiana afferma che il tasso di errore rilevato fino al 31 dicembre 2006 era, in realtà, più elevato del tasso reale, poiché esso era stato calcolato non già in modo puramente casuale, come sarebbe stato conforme alle regole generali della statistica, bensì sulla base di un campione di operazioni controllate che presentavano i maggiori fattori di rischio, vale a dire, in particolare, sulla base dei progetti coerenti. La Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto, come avrebbe dovuto, che i progetti coerenti costituivano misure che dovevano essere considerate separatamente dalle altre, atteso che non rientravano tra i progetti originariamente inclusi nel POR Sicilia. Pertanto, il metodo di calcolo del tasso di errore sarebbe stato fondato su un campione non rappresentativo, che sarebbe stato selezionato attraverso l'analisi dei fattori di rischio, circostanza che peraltro non sarebbe stata contestata dalla Commissione.
- 113 Secondo la Repubblica italiana, se la Commissione avesse tenuto conto dell'incidenza decisiva del contributo dei progetti coerenti sul tasso di errore adottato, ciò le avrebbe impedito di determinare un tasso di errore unico da applicare, per estrapolazione, all'intero programma e l'avrebbe invece indotta a ricercare un tasso di errore basato sulla considerazione ponderata dei diversi andamenti della gestione nel tempo e della diversa natura e rischiosità delle varie operazioni.
- 114 Nell'ambito del suo quarto motivo, la Repubblica italiana contesta, in sostanza, alla Commissione il fatto di avere estrapolato il tasso di errore del 32,65% senza avere debitamente tenuto conto dei numerosi fattori rilevanti per il calcolo del tasso di errore finale, agendo pertanto in violazione del principio di proporzionalità nelle rettifiche, previsto ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999. Anzitutto, la Commissione non avrebbe tenuto conto dell'entità delle spese successive al 31 dicembre 2006, il cui importo corrisponderebbe a poco meno della metà della somma totale del programma. Prima di tale data, la spesa certificata era di EUR 682 658 257,20, mentre la spesa certificata a partire dal 1° gennaio 2007 e fino alla fine del saldo era di EUR 569 171 062,52. Secondo la Repubblica italiana, l'estensione della rettifica operata sulla spesa fino al 31 dicembre 2006 alla spesa successiva a tale data avrebbe comportato un raddoppio della rettifica rispetto a quanto necessario; tale misura sarebbe, quindi, palesemente sproporzionata. Inoltre, la Commissione avrebbe omesso di considerare il tasso di errore, nettamente inferiore, relativo al periodo successivo al 31 dicembre 2006. Infine, la Repubblica italiana contesta alla Commissione il fatto di non aver considerato, nella decisione impugnata, la circostanza, pur non contestata da quest'ultima, che il tasso di errore per il periodo successivo al 2007, calcolato all'8,39%, derivava da un campione mirato sui progetti coerenti e che, al netto di tali progetti, il tasso di errore constatato successivamente al 2007 era nettamente inferiore, vale a dire del 3,05% per il 2007 e dell'1,45% per il 2008 e il 2009. Secondo la Repubblica italiana, un calcolo proporzionato del tasso di errore avrebbe comportato una suddivisione per varie tipologie omogenee, ossia, da una parte, i progetti che erano stati inseriti fin dall'inizio nel POR Sicilia, per i quali avrebbe dovuto essere operato un taglio forfetario del 10% per il periodo fino al 31 dicembre 2010 e, dall'altra, la tipologia dei progetti coerenti, per i quali doveva essere operato un taglio del 17,75% per l'importo certificato per la durata totale del programma.
- 115 Nell'ambito del suo quinto motivo, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, che, avendo adottato il metodo dell'extrapolazione nel calcolo del tasso di errore, la Commissione avrebbe violato l'articolo 39 del regolamento n. 1260/1999, il quale, a suo avviso, prevede chiaramente che alla base di ogni rettifica debba porsi una verifica specifica della spesa interessata, e che non si possa quindi procedere a un'extrapolazione di un tasso di errore rilevato su una data spesa nei confronti di altre spese. Peraltro, tale metodologia dell'extrapolazione sarebbe stata introdotta solamente nel 2011, nel documento intitolato «Guida al trattamento degli errori menzionati nei rapporti annuali di controllo», e sarebbe, pertanto, applicabile solo al periodo di programmazione compreso tra il 2007 e il 2013. La Repubblica italiana aggiunge che, in ogni caso, gli orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali preciserebbero espressamente che il tasso di errore nel campione di spese controllato deve essere ripartito per misura. La decisione impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui il tasso di errore in essa adottato non è stato calcolato sulla base di un campionamento statistico casuale per le varie misure interessate dal programma.
- 116 La Commissione contesta gli argomenti avanzati dalla Repubblica italiana in riferimento a questi tre motivi.
- 117 Occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante, l'extrapolazione di una constatazione relativa a carenze nel sistema di controllo di uno Stato membro non è vietata in linea di principio, ma deve in ogni caso essere sempre giustificata dai fatti (v. sentenza dell'11 giugno 2009, Grecia/Commissione, T-33/07, non pubblicata, EU:T:2009:195, punto 292 e giurisprudenza ivi citata).
- 118 Tale metodo è, peraltro, espressamente previsto dagli orientamenti.

119 Il punto 1, lettera d), degli orientamenti dispone quanto segue:

«Laddove risulti evidente che singole irregolarità quantificabili della medesima natura si sono verificate per un numero elevato di altre operazioni o si ripetono per la medesima misura o il medesimo asse prioritario/sottoprogramma o programma, e che determinare la spesa irregolare per ogni singola operazione comporterebbe un costo sproporzionato, la rettifica finanziaria può fondarsi su un'extrapolazione».

120 Ne consegue che il metodo di extrapolazione è un metodo appropriato per realizzare rettifiche finanziarie relative al FSE fintantoché la sua applicazione nella fattispecie è effettuata conformemente alle regole previste dagli orientamenti. Occorre dunque stabilire se ciò sia avvenuto nel caso di specie.

121 A tale riguardo, occorre analizzare, anzitutto, il metodo di calcolo applicato dalla Commissione per stabilire il tasso di errore finale previsto nella decisione impugnata, poi, la rappresentatività del campione utilizzato e, infine, la proporzionalità di detto tasso di errore e, pertanto, dell'utilizzo, nella fattispecie, del metodo di extrapolazione.

Sul metodo di calcolo applicato dalla Commissione per stabilire il tasso di errore finale, quale previsto nella decisione impugnata

122 Come sottolineato al punto 20 della presente sentenza, la Commissione ha proceduto a un'extrapolazione del tasso di errore per l'intero periodo di programmazione del POR Sicilia, prendendo come base un tasso di errore del 32,65% – tasso che era stato determinato in funzione dei tassi di errore constatati dalla Commissione sulla base dei dati forniti dalle autorità italiane competenti riguardo a ogni anno della programmazione del POR Sicilia.

123 Occorre rilevare che, come la stessa Repubblica italiana sottolinea, peraltro, nella replica, le spese successive al 31 dicembre 2006 sono state oggetto di due campionamenti distinti, ossia, nello specifico, i campionamenti sesto e settimo. Come mostra la tabella riportata al precedente punto 20, il tasso di errore rilevato per il sesto campionamento era del 3,05% (più precisamente del 4,15% per i progetti coerenti e del 2,32% per gli altri progetti) e quello del settimo campionamento era del 15,51% (17,75% per i progetti coerenti e 1,45 per gli altri progetti). La Commissione ha calcolato che il tasso di errore medio per questi due campionamenti era pari all'8,39%.

124 Ne consegue che il tasso di errore per il periodo successivo al 31 dicembre 2006, sebbene fosse incontestabilmente meno elevato di quello previsto per il periodo precedente a tale data – il quale, occorre ricordare, era stato fissato al 54,03% – si collocava ben al di sopra della soglia di tolleranza di errore ammessa dal regolamento n. 1260/1999 (che è del 2%). Il suddetto tasso era quindi rivelatore del fatto che persistevano gravi irregolarità nei sistemi di gestione e di controllo del POR Sicilia durante il periodo successivo al 31 dicembre 2006.

125 Inoltre occorre sottolineare che, in forza del punto 2.4, terzo comma, degli orientamenti, in generale, il fatto che i sistemi di gestione e di controllo insufficienti vengano immediatamente migliorati dopo la notifica allo Stato membro delle carenze accertate non può costituire un fattore attenuante per la valutazione dell'incidenza finanziaria delle irregolarità sistemiche verificatesi prima che siano intervenuti i miglioramenti. Inoltre, il punto 2.5, commi secondo e terzo, degli orientamenti, da un lato, precisa che la percentuale di rettifica deve essere applicata alla quota di spesa esposta al rischio e che, qualora la carenza sia dovuta alla mancata adozione di un adeguato sistema di controllo da parte dello Stato membro, la rettifica dovrà essere applicata al totale della spesa per la quale era richiesto il sistema di controllo. Il punto 2.5, commi secondo e terzo, degli orientamenti, dall'altro lato, indica che la rettifica deve riguardare la spesa relativa alla misura nel periodo preso in esame, ad esempio un esercizio finanziario. Tuttavia, quando l'irregolarità è imputabile a carenze sistemiche, palesemente protratte e ricorrenti per diversi anni, la rettifica si dovrebbe applicare all'insieme delle spese dichiarate dallo Stato membro durante il periodo in cui si è verificata la carenza fino al mese in cui vi si è posto rimedio. Ebbene, nel caso di specie, è innegabile che gli errori di cui trattasi costituiscono errori sistemiche, imputabili a insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo del POR Sicilia, che si sono manifestati nel corso di diversi esercizi finanziari e ai quali non è stato posto del tutto rimedio fino alla fine della programmazione.

126 Considerati tali elementi, è necessario constatare che, in sede di calcolo del tasso di errore finale, quale è stato previsto nella decisione impugnata, la Commissione, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, ha tenuto conto della circostanza secondo la quale il tasso di errore per il periodo successivo al 31 dicembre 2006 era nettamente inferiore a quello che caratterizzava il periodo precedente a tale data. In ogni caso, occorre rilevare che, alla luce delle disposizioni degli orientamenti menzionati al precedente punto 125, posto che persistevano irregolarità sistemiche nei sistemi di gestione e di controllo del POR Sicilia, successivamente al 31 dicembre 2006, la Commissione era legittimata a procedere a una rettifica applicata per extrapolazione alla totalità delle spese dichiarate dalla Repubblica italiana durante l'intero periodo della programmazione. Inoltre, occorre constatare che l'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale la Commissione avrebbe travisato i fatti, in quanto avrebbe erroneamente applicato il tasso di errore del 32,65% a tutta la programmazione del POR Sicilia, non può essere ritenuta fondata, poiché essa non ha contestato la veridicità dei dati che hanno portato al calcolo di detto tasso di errore e non ha negato che essi fossero stati trasmessi alla Commissione da parte delle autorità italiane durante il procedimento amministrativo (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 19 giugno 2015, Italia/Commissione, T-358/11, EU:T:2015:394, punti 188 e 189). Inoltre, la Repubblica italiana non ha in alcun modo dimostrato perché il tasso di errore previsto sarebbe il risultato di un'inesattezza delle constatazioni di fatto sulle quali la Commissione aveva basato la sua decisione relativa al calcolo di detto tasso di errore.

127 Per quanto riguarda la contestazione della Repubblica italiana relativa al metodo di calcolo applicato dalla Commissione per stabilire il tasso di errore finale, anzitutto occorre rilevare che, contrariamente all'affermazione della Repubblica italiana su tale punto, la Commissione non ha proceduto a una media aritmetica dei tassi di errore constatati per i periodi precedente e successivo al 31 dicembre 2006. A tale proposito, occorre ricordare che la Commissione ha precisato, nella controreplica, che la rettifica finanziaria oggetto della decisione impugnata era stata determinata calcolando, in rapporto al totale delle spese verificate, la proporzione delle spese irregolari identificate con i controlli effettuati ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 438/2001.

128 Inoltre, per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica italiana relativa al fatto che la Commissione avrebbe omesso di ripartire il campione delle spese controllate – sulla base del quale è stato determinato il tasso di errore finale nella decisione impugnata – «per misura», occorre rilevare che, come emerge dalla tabella che segue, fornita dalla Commissione nel controricorso, l'importo della rettifica così calcolato sarebbe superiore a quello risultante dalla decisione impugnata.

Asse/ Misura	(1) Totale delle spese dichiarate (in EUR)	(2) Totale delle spese verificate = (3) + (4) + (5) (in EUR)	(3) Totale verifiche Articolo 10 (in EUR)	(4) Verifiche Commissione europea (in EUR)
Totale (tutte le misure)	1 251 829 319,72	125 376 145,36	93 150 138,63	17 034 732,00
Ammontari di cui all'allegato n. 1 alla decisione	1 251 829 319,72	125 376 145,36	93 150 138,63	17 034 732,00
Differenza tra rettifica per misura e rettifica della decisione				

Asse/Misura	(5) Altre verifiche (OLAF) (in EUR)	(6) Totale spese non verificate = (1)-(2) (in EUR)	(7) Irregolarità delle verifiche ex Articolo 10 (in EUR)	(8) Irregolarità delle verifiche della Commissione (in EUR)
Totale (tutte le misure)	15 191 274,73	1 126 453 174,36	30 416 905,73	14 588 637,56
Ammontari di cui all'allegato n. 1 alla decisione	15 191 274,73	1 126 453 174,36	30 416 905,73	14 588 637,56
Differenza tra rettifica per misura e rettifica della decisione				

Asse/Misura	(9) Totale Spese Irregolari = (7)+(8)+(5) (in EUR)	p.m. (10) e (11)	(12) Tasso di errore da verifiche = (7)/(3)	(13) Ammontare a rischio = (6) * (12) (in EUR)	(14) Tasso di errore residuale = (13)/(1)

Totale (tutte le misure)	60 196 818,02			392 543 058,50	
Ammontari di cui all'allegato n. 1 alla decisione	60 196 818,02		32,65%	367 827 901,47	29,38%
Differenza tra rettifica per misura e rettifica della decisione				24 715 157,03	

129 Infine, per quanto riguarda il metodo di calcolo alternativo, quale proposto dalla Repubblica italiana nell'atto introduttivo del ricorso, è giocoforza constatare, da un lato, che, avendo proposto, in riferimento ai progetti coerenti, un tasso di errore, calcolato per estrapolazione, che ammonta al 17,75% per tutta la programmazione, la Repubblica italiana si è contraddetta rispetto agli argomenti dalla medesima invocati contro l'utilizzo di tale metodo di calcolo. Dall'altro, occorre rilevare che, avendo proposto un metodo di calcolo alternativo, senza aver dimostrato l'irregolarità del metodo di calcolo proposto dalla Commissione, la Repubblica italiana non ha soddisfatto i requisiti giurisprudenziali relativi all'onere della prova, sottolineati al precedente punto 64. Tali argomenti della Repubblica italiana non possono, pertanto, essere considerati fondati.

Sulla rappresentatività del campione utilizzato dalla Commissione per calcolare il tasso di errore finale, quale previsto dalla decisione impugnata

130 Per quanto riguarda le affermazioni della Repubblica italiana relative al fatto che il tasso di errore finale previsto sarebbe sovradimensionato, poiché sarebbe basato su un campione di progetti non rappresentativi, occorre rilevare quanto segue.

131 Anzitutto, occorre rilevare che l'articolo 10 del regolamento n. 438/2001 obbliga gli Stati membri a organizzare, sulla base di un campione adeguato, controlli sulle operazioni, volti in particolare a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo istituiti nonché le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento devono riguardare almeno il 5% della spesa totale finanziabile ed essere basati su un campione rappresentativo delle operazioni approvate. Gli Stati membri devono adoperarsi per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato.

132 Occorre poi rilevare che, conformemente al punto 1, lettera d), degli orientamenti, si può ricorrere all'extrapolazione solo quando è possibile identificare una popolazione omogenea o un insieme di operazioni aventi caratteristiche analoghe ed è inoltre possibile dimostrare l'impatto delle medesime carenze. In tal caso, occorre effettuare un'analisi approfondita di un campione rappresentativo dei singoli fascicoli, selezionato a caso, e quindi procedere a un'extrapolazione dei risultati di tale analisi per tutti i fascicoli che compongono la popolazione identificata, secondo le norme di revisione contabile generalmente riconosciute.

133 Infine, sotto il titolo «Controlli a campione delle operazioni sufficienti, sul piano quantitativo e qualitativo, e verifica appropriata», il punto 2.2.1, lettere a) e b), degli orientamenti afferma, da un lato, che vengono effettuati controlli per campione su almeno il 5% della spesa totale finanziabile, conformemente al regolamento sui sistemi di gestione e di controllo, corredati di una relazione sul lavoro svolto dagli incaricati del controllo e, dall'altro, che il campione è rappresentativo e l'analisi dei rischi è appropriata.

134 Ne consegue che la selezione del campione delle operazioni da sottoporre ai controlli deve tener conto dei fattori di rischio identificati nonché della necessità di controllare operazioni di natura e portata sufficientemente varie.

135 Orbene, nella fattispecie, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, che il campione era stato mirato sui progetti coerenti e ciò per due ragioni, ossia, da un lato, per soddisfare gli obblighi di cui all'articolo 10 del regolamento n. 438/2001, che richiederebbe che detto campione sia costituito sulla base dei progetti che presentino un fattore elevato di rischio, e, dall'altro, al fine di conformarsi al punto 1, lettera d), degli orientamenti, in forza del quale il campione dovrebbe essere determinato in riferimento a operazioni omogenee.

136 Occorre ricordare, in via preliminare, che i progetti cosiddetti «coerenti» rappresentano i progetti che non erano stati inizialmente inseriti dalle autorità italiane nella programmazione del POR Sicilia. Tali progetti erano all'inizio finanziati a livello meramente nazionale, ossia nell'ambito del Progetto Regionale di Offerta Formativa previsto dalla legge regionale siciliana n. 24/76, e sono stati inseriti dalle autorità italiane nella programmazione del POR Sicilia dopo l'approvazione dello stesso – per via del fatto che le autorità italiane competenti avevano ritenuto che tali progetti fossero «coerenti» con la programmazione dell'Unione e che avrebbero potuto, pertanto, esservi inseriti sin dall'inizio. È necessario constatare che tali progetti sono stati incorporati dall'autorità di gestione nel POR Sicilia senza la previa verifica del soddisfacimento delle condizioni di «ammissibilità» al cofinanziamento del FSE, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 438/2001 e del punto 2.2.1 degli orientamenti. Per via di tali

elementi i progetti coerenti sono caratterizzati da un fattore elevato di rischio, dal quale deriva la loro denominazione di «errori sistemici».

- 137 Occorre ritenere che l'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale il tasso di errore sarebbe sovradimensionato, in quanto il campione utilizzato per determinarlo era principalmente costituito dai progetti coerenti, caratterizzati da un fattore elevato di rischio, non può essere considerata fondata per due ragioni.
- 138 Da un lato, dalle disposizioni ricordate ai precedenti punti da 131 a 133 risulta che la selezione del campione delle operazioni da sottoporre ai controlli deve tener conto non soltanto dei fattori di rischio identificati, ma anche della necessità di controllare operazioni di natura e portata sufficientemente varie, affinché esso sia rappresentativo delle diverse misure coperte dalla programmazione. Orbene, la presunta giustificazione della Repubblica italiana secondo la quale essa avrebbe calcolato il tasso di errore unicamente sulla base dei progetti coerenti, a rischio elevato, non farebbe che confermare il fatto che le autorità italiane competenti hanno agito in violazione delle regole applicabili.
- 139 Dall'altro lato, occorre rilevare che, in ogni caso, considerati i dati riprodotti nella tabella che segue – fornita dalla Commissione al Tribunale nell'ambito della controp replica, le cui fonti sono la lettera delle autorità italiane del 30 novembre 2011, protocollata dalla Commissione il 17 gennaio 2012 con il codice «Ares(2012) 51023», e la dichiarazione a chiusura dell'intervento –, è chiaro che le irregolarità addebitate alla Repubblica italiana riguardavano non soltanto i progetti coerenti, ma anche gli altri progetti.

Anno	Totale spese controllate ex articolo 10 (in EUR)	N. totale operazioni del campione	N. «progetti coerenti»
2001	3 114 997,38	55	24
2002	8 773 518,92	74	24
2003	9 470 949,86	65	15
2004	18 746 286,89	44	5
2005	10 376 751,50	47	7
2006	24 248 743,57	54	12
2007-2009	18 418 890,51	24	8
Totale	93 150 138,63	363	95

Anno	Spese controllate ex articolo 10 «progetti coerenti»	Spese irregolari relative alla spesa controllata per «progetti coerenti»	Tasso di errore «progetti coerenti»
2001	2 193 489,51	2 161 926,07	98,56%
2002	2 497 011,04	1 282 819,31	51,37%
2003	5 284 883,78	5 215 088,71	98,68%
2004	1 411 987,25	1 384 894,70	98,08%

2005	1 576 249,05	1 016 769,05	64,51%
2006	9 651 437,67	400 709,93	4,15%
2007-2009	15 878 362,77	2 819 146,89	17,75%
Totale	38 493 421,07	14 281 354,66	37,10%

Anno	N. altri progetti	Spese controllate ex articolo 10 per altri progetti	Spese irregolari relative alle spese controllate per altri progetti	Tasso di errore per altri progetti
2001	31	921 507,87	137 623,87	14,93%
2002	50	6 276 507,88	3 738 081,18	59,56%
2003	50	4 186 066,08	2 135 171,63	51,01%
2004	39	17 334 299,64	8 042 589,80	46,40%
2005	40	8 800 502,45	1 705 852,64	19,38%
2006	42	14 597 305,90	339 347,27	2,32%
2007-2009	16	2 540 527,74	36 884,68	1,45%
Totale	268	54 656 717,56	16 135 551,07	29,52%

140 Ne consegue che, contrariamente alle affermazioni della Repubblica italiana, il campione selezionato copriva sia i progetti coerenti sia gli altri progetti del POR Sicilia.

141 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale il POR Sicilia non costituirebbe, in sostanza, una «popolazione omogenea», ai sensi del punto 1, lettera d), degli orientamenti, nei confronti della quale sarebbe possibile applicare un tasso di errore unico, calcolato per estrapolazione, e ciò, in particolare, per via del fatto che i progetti coerenti presentavano caratteristiche particolari che non consentivano di assimilarli agli altri progetti del programma, occorre considerare quanto segue. Da un lato, occorre ricordare che le autorità italiane responsabili della regolarità delle operazioni finanziate dal FSE non hanno proceduto alla previa verifica della compatibilità di tali progetti con il POR Sicilia. Dall'altro, è necessario constatare che la Repubblica italiana non ha apportato elementi di prova tali da giustificare che i progetti coerenti dovessero essere trattati in maniera diversa dagli altri progetti rientranti nel POR Sicilia. Pertanto, i progetti coerenti devono essere interpretati nel senso che sono sottoposti allo stesso sistema di gestione e di controllo degli altri progetti. L'affermazione della Repubblica italiana relativa alla presunta mancanza di omogeneità della «popolazione» ai sensi del punto 1, lettera d), degli orientamenti sarebbe, dunque, infondata.

Sulla proporzionalità del tasso di errore finale, quale previsto nella decisione impugnata e, più in generale, sulla proporzionalità, nella fattispecie, dell'utilizzo del metodo di estrapolazione

142 Occorre ricordare, in via preliminare, che il principio di proporzionalità, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, codificato all'articolo 5 TUE, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto adeguato e necessario al conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi. Qualora sia quindi possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza del 14 dicembre 2011, Spagna/Commissione, T-106/10, non pubblicata, EU:T:2011:740, punto 47 e

giurisprudenza ivi citata). Poiché tale principio è espressamente menzionato all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999, deve essere preso in considerazione ai fini del calcolo delle rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione.

- 143 Occorre stabilire se, nella fattispecie, l'utilizzo del metodo di estrapolazione fosse adeguato e necessario al conseguimento degli obiettivi perseguiti e, quindi, proporzionato.
- 144 A tale riguardo, si deve ritenere che, essendo stato prima constatato che il campione utilizzato era rappresentativo dei diversi progetti e dei periodi interessati dalla programmazione del POR Sicilia, l'applicazione del metodo di estrapolazione soddisfaceva i requisiti di proporzionalità.
- 145 Inoltre, è necessario constatare che, tenuto conto delle regole giurisprudenziali stabilite per quanto riguarda l'onere della prova in materia di fondi strutturali (citate al punto 64 supra), la Repubblica italiana non ha corroborato le proprie affermazioni né ha presentato elementi di prova circostanziati e completi in grado di dimostrare l'inesattezza delle considerazioni della Commissione relative all'utilizzo di tale metodo.
- 146 Si deve ritenere che non vi sia stata, nel caso di specie, una violazione del principio di proporzionalità come conseguenza dell'utilizzo, da parte della Commissione, del metodo di estrapolazione per quanto riguarda la determinazione del tasso di errore finale previsto nella decisione impugnata.
- 147 Per quanto riguarda, in particolare, l'affermazione della Repubblica italiana sulla violazione dell'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento n. 1260/1999 come conseguenza del carattere asseritamente sproporzionato del tasso di errore finale previsto nella decisione impugnata, che non terrebbe conto del carattere specifico dei progetti coerenti, occorre rilevare, come ha giustamente sostenuto la Commissione nella controplica, che le autorità italiane si sono limitate a sostenere che, per via del fattore di rischio elevato che li caratterizzava, i progetti coerenti dovevano essere trattati in maniera diversa, senza fornire un qualsivoglia elemento idoneo a provare che i sistemi di gestione e di controllo dei progetti coerenti fossero diversi da quelli di altri progetti. Orbene, alla luce della giurisprudenza richiamata al precedente punto 64, se è vero che spetta alla Commissione apportare un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole da essa nutrito nei confronti dei sistemi di gestione e di controllo predisposti dallo Stato membro beneficiario di un finanziamento del FSE, incombe tuttavia a quest'ultimo apportare la prova più dettagliata e completa dell'effettività dei suoi controlli e delle sue cifre e, se del caso, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione.
- 148 Ne consegue che la Commissione era legittimata a ritenere che le carenze constatate nei sistemi di gestione e di controllo in riferimento ai progetti coerenti potessero caratterizzare altri progetti. Pertanto, occorre concludere che il carattere asseritamente sproporzionato del tasso di errore previsto nella decisione impugnata non è stato provato dalla Repubblica italiana, sicché la censura da essa formulata a tale riguardo non può essere accolta. Una simile conclusione vale anche, per queste stesse ragioni, in riferimento al carattere asseritamente sproporzionato del tasso finale adottato, poiché la Commissione non ha tenuto conto della portata delle spese riguardanti il periodo successivo al 31 dicembre 2006, il cui importo corrisponderebbe a quasi la metà della somma totale del programma.
- 149 Alla luce di tutti gli elementi che precedono, si deve concludere che i motivi terzo, quarto e quinto devono essere respinti in quanto infondati.

Sul sesto motivo, riguardante un travisamento dei fatti, la violazione dell'articolo 39, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1260/1999 e un difetto di motivazione

- 150 Nell'ambito di quest'ultimo motivo, la Repubblica italiana sostiene che la decisione impugnata, da un lato, avrebbe travisato i fatti, nella parte in cui in essa si afferma che tutto il periodo di programmazione era stato caratterizzato da gravi carenze sistemiche e, dall'altro, sarebbe viziata da un difetto di motivazione. Essa deduce un presunto vizio di motivazione relativamente al punto 52 della decisione impugnata, secondo il quale «la relazione di accompagnamento alla dichiarazione a conclusione dell'intervento e l'audit della Commissione condotto tra il 29 settembre e il 3 ottobre 2008 mostra[va]no un inadeguato follow up delle carenze sistemiche precedentemente identificate e gravi carenze per quanto riguarda l'organizzazione, la gestione degli organismi preposti ai controlli di primo livello così come quelle relative alle piste di controllo», in quanto non le sarebbe dato comprendere attraverso quale analisi e da quali particolari prove la Commissione abbia tratto un tale convincimento. Nello specifico, la Repubblica italiana deduce un difetto di motivazione, in quanto la Commissione non avrebbe rilevato che le carenze constatate erano già state in gran parte superate dopo il 31 dicembre 2006 e, in ogni caso, non avrebbe spiegato perché ritenesse che tali carenze permanessero.
- 151 La Commissione contesta gli argomenti avanzati dalla Repubblica italiana.
- 152 Occorre ricordare che l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso. Secondo costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 12 maggio 2016, Italia/Commissione, T-384/14, EU:T:2016:298, punto 43 e giurisprudenza ivi citata). La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE dev'essere effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punto 77 e giurisprudenza ivi citata). Da una giurisprudenza consolidata risulta altresì che la Commissione non è obbligata a pronunciarsi, nella motivazione delle proprie decisioni, su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere nel corso del procedimento amministrativo. È infatti sufficiente che la Commissione esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'economia della decisione (v. sentenza del 28 marzo 2014, Italia/Commissione, T-117/10, non pubblicata, EU:T:2014:165, punto 129 e giurisprudenza ivi citata).

- 153 Nel contesto specifico dei fondi strutturali e, in particolare, in quello dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente se lo Stato destinatario è stato strettamente associato al processo di elaborazione di tale decisione e se conosceva i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al fondo l'importo controverso (v. sentenza del 28 marzo 2014, Italia/Commissione, T-117/10, non pubblicata, EU:T:2014:165, punto 130 e giurisprudenza ivi citata).
- 154 Nella fattispecie, occorre ritenere che dal fascicolo emerge chiaramente che la Repubblica italiana è stata strettamente associata alla procedura che ha portato all'adozione della decisione impugnata. Più in particolare, sia dalle relazioni di verifica contabile della Commissione, sia dalla decisione di sospensione dei pagamenti intermedi e dalle numerose lettere scambiate tra le parti si evince che la Repubblica italiana aveva avuto conoscenza delle censure formulate dalla Commissione nei confronti dei sistemi di controllo e di gestione del POR Sicilia. Pertanto, occorre concludere che le autorità italiane erano consapevoli dell'oggetto delle censure avanzate dalla Commissione e potevano quindi contestare utilmente la legittimità nel merito della decisione impugnata, sicché una motivazione più dettagliata nella decisione impugnata non era necessaria.
- 155 La censura vertente sul difetto di motivazione della decisione impugnata deve, di conseguenza, essere respinta in quanto infondata.
- 156 Per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica italiana relativa al fatto che la decisione impugnata avrebbe travisato i fatti, nella parte in cui in essa si afferma che tutto il periodo di programmazione era stato caratterizzato da carenze sistemiche, occorre respingerla in quanto infondata, giacché la Repubblica italiana non ha in alcun modo dimostrato il motivo per cui detta affermazione sarebbe il risultato di un'inesattezza delle constatazioni di fatto sulle quali la Commissione aveva fondato la decisione impugnata.
- 157 Pertanto, occorre respingere il sesto motivo in quanto infondato.
- 158 Alla luce di tutti gli elementi che precedono, occorre respingere il ricorso nella sua integralità.

Sulle spese

- 159 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 160 Poiché la Repubblica italiana è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**

- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 gennaio 2018.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon D. Gratsias