

Obbligo per gli Stati membri di procedere al recupero dei pagamenti indebiti in seguito a irregolarità o a negligenza

Corte di giustizia UE, Sez. X 8 maggio 2019, in causa C-580/17 - Lenaerts, pres.; Levits, est.; Wathelet, avv. gen. - Mittetulundusühing Järvelaev c. Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA).

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - Regolamento (CE) n. 1698/2005 - Applicabilità *ratione temporis* - Art. 72 - Stabilità delle operazioni relative a investimenti - Modifica sostanziale dell'operazione di investimento cofinanziata - Oggetto acquistato grazie a un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR e concesso in locazione a un terzo dal beneficiario della sovvenzione - Finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune - Regolamento (CE) n. 1306/2013 - Artt. 54 e 56 - Obbligo per gli Stati membri di procedere al recupero dei pagamenti indebiti in seguito a irregolarità o a negligenza - Nozione di «irregolarità» - Avvio del procedimento di recupero.

(*Omissis*)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1), dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1), dell'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320), nonché dell'articolo 56 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Mittetulundusühing Järvelaev (in prosieguo: la «Järvelaev») e il Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (Ufficio di informazione e dei registri agricoli, Estonia) (in prosieguo: il «PRIA») in merito al recupero di somme versate alla prima nell'ambito di un'operazione cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a titolo dell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1698/2005

3 I considerando 61 e 62 del regolamento n. 1698/2005 sono del seguente tenore:

«(61) Secondo il principio di sussidiarietà e salvo eccezioni, le spese ammissibili dovrebbero essere determinate dalle legislazioni nazionali.

(62) Affinché il sostegno da parte del FEASR sia efficace, equo e abbia un impatto sostenibile, occorre garantire con adeguate disposizioni che le operazioni di investimento siano durevoli e che i fondi non vengano utilizzati per falsare la concorrenza».

4 L'articolo 2 di tale regolamento, rubricato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Agli effetti del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

(...)

h) «beneficiario»: un operatore, un organismo o un'impresa pubblico/a o privato/a, responsabile dell'esecuzione delle operazioni o destinatario/a del sostegno;

(...)».

5 L'articolo 71 del suddetto regolamento, intitolato «Ammissibilità delle spese», al suo paragrafo 3, primo comma, dispone quanto segue:



«Le norme sull'ammissibilità delle spese sono adottate a livello nazionale, tenendo conto delle specifiche condizioni stabilite dal presente regolamento per talune misure di sviluppo rurale».

6 L'articolo 72 del medesimo regolamento, rubricato «Durata delle operazioni d'investimento», così dispone:

«1. Fatte salve le norme relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi ai sensi degli articoli 43 e 49 del trattato, lo Stato membro garantisce che il contributo del FEASR resti acquisito ad un'operazione d'investimento se quest'ultima non subisce, nei cinque anni successivi alla decisione di finanziamento dell'autorità di gestione, modifiche sostanziali che:

- a) ne alterino la natura o le condizioni di esecuzione o conferiscano un indebito vantaggio ad un'impresa o a un ente pubblico;
- b) siano conseguenza di un cambiamento dell'assetto proprietario di un'infrastruttura ovvero della cessazione o della rilocalizzazione di un'attività produttiva.

2. Gli importi indebitamente versati sono recuperati a norma dell'articolo 33 del regolamento [n. 1290/2005].».

7 A termini dell'articolo 74 del regolamento n. 1698/2005, rubricato «Competenze degli Stati membri»:

«1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in conformità dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento [n. 1290/2005] per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari della Comunità.

2. Gli Stati membri designano, per ciascun programma di sviluppo rurale, le seguenti autorità:

- a) l'autorità di gestione, che può essere un ente pubblico o privato che opera a livello nazionale o regionale, incaricato della gestione del programma in questione, ovvero lo Stato membro stesso nell'esercizio di tale funzione;
- b) l'organismo pagatore ai sensi dell'articolo 6 del regolamento [n. 1290/2005];
- c) l'organismo di certificazione ai sensi dell'articolo 7 del regolamento [n. 1290/2005].

(...)».

Regolamento n. 1290/2005

8 L'articolo 33 del regolamento n. 1290/2005 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri applicano le rettifiche finanziarie connesse a irregolarità e negligenze rilevate nelle operazioni o nei programmi di sviluppo rurale attraverso la soppressione totale o parziale del relativo finanziamento comunitario. Gli Stati membri tengono conto della natura e della gravità delle irregolarità rilevate, nonché dell'entità della perdita finanziaria per il FEASR.

2. Qualora si siano già versati fondi comunitari al beneficiario, l'organismo pagatore riconosciuto procede al loro recupero secondo le proprie procedure interne e li riutilizza a norma del paragrafo 3, lettera c).

(...)

10. Un'eventuale rettifica finanziaria effettuata dalla Commissione lascia impregiudicati gli obblighi dello Stato membro di recuperare gli importi versati nell'ambito della propria partecipazione finanziaria, in virtù dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE [(GU 1999, L 83, pag. 1)]».

Regolamento (CE) n. 1974/2006

9 L'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 1698/2005 (GU 2006, L 368, pag. 15), dispone quanto segue:

«Ai fini dell'articolo 74, paragrafo 1, del regolamento [n. 1698/2005], gli Stati membri si accertano che tutte le misure di sviluppo rurale che intendono attuare siano verificabili e controllabili. A tale scopo, gli Stati membri predispongono sistemi di controllo tali da offrire sufficienti garanzie quanto al rispetto dei criteri di ammissibilità e di altri impegni».

Regolamento n. 1303/2013

10 L'articolo 71 del regolamento n. 1303/2013, intitolato «Stabilità delle operazioni», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Nel caso di un'operazione che comporta investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, il contributo fornito dai [Fondi strutturali e di investimento europei] è rimborsato laddove, entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa sugli aiuti di Stato, ove applicabile, si verifichi quanto segue:

- a) cessazione o rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma;
- b) cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico;
- c) una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.

Gli importi indebitamente versati in relazione all'operazione sono recuperati dallo Stato membro in proporzione al periodo per il quale i requisiti non sono stati soddisfatti.

Gli Stati membri possono ridurre il limite temporale definito al primo comma a tre anni, nei casi relativi al mantenimento degli investimenti o dei posti di lavoro creati dalle PMI».

11 L'articolo 152 di tale regolamento, intitolato «Disposizioni transitorie», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Il presente 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 [del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di

coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25)], o di qualsivoglia altra norma applicabile a tali operazioni al 31 dicembre 2013. Tale regolamento o altra normativa applicabile continuano quindi ad applicarsi dopo il 31 dicembre 2013 a tale assistenza o operazioni fino alla loro chiusura. Ai fini del presente paragrafo l'assistenza copre i programmi operativi ed i grandi progetti».

Regolamento (UE) n. 1305/2013

12 Ai sensi dell'articolo 88 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento n. 1698/2005 (GU 2013, L 347, pag. 487).

«Il regolamento [n. 1698/2005] è abrogato.

Il regolamento [n. 1698/2005] continua ad applicarsi agli interventi realizzati nell'ambito dei programmi approvati dalla Commissione ai sensi del medesimo regolamento anteriormente al 1° gennaio 2014».

Regolamento n. 1306/2013

13 L'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Al momento della richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore».

14 L'articolo 56, primo comma, di tale regolamento enuncia quanto segue:

«Ove siano rilevate irregolarità o negligenze nelle operazioni o nei programmi di sviluppo rurale, gli Stati membri applicano le rettifiche finanziarie attraverso la soppressione totale o parziale del relativo finanziamento unionale. Gli Stati membri tengono conto della natura e della gravità delle irregolarità rilevate, nonché dell'entità della perdita finanziaria per il FEASR».

15 A norma dell'articolo 119 di detto regolamento:

«1. I regolamenti (CEE) n. 352/78 [del Consiglio, del 20 febbraio 1978, relativo all'assegnazione delle cauzioni, fidejussioni o garanzie costituite nell'ambito della politica agricola comune e in seguito incamerate (GU 1978, L 50, pag. 1)], (CE) n. 165/94 [del Consiglio, del 24 gennaio 1994, relativo al cofinanziamento, da parte della Comunità, dei controlli mediante telerilevamento e recante modifica del regolamento (CEE) n. 3508/92 che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU 1994, L 24, pag. 6)], (CE) n. 2799/98 [del Consiglio, del 15 dicembre 1998, che istituisce il regime agromonetario dell'euro (GU 1998, L 349, pag. 1)], (CE) n. 814/2000 [del Consiglio, del 17 aprile 2000, relativo alle azioni di informazione riguardanti la politica agricola comune (GU 2000, L 100, pag. 7)], [n. 1290/2005] e (CE) n. 485/2008 [del Consiglio, del 26 maggio 2008, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia (GU 2008, L 143, pag. 1),] sono abrogati.

Tuttavia, l'articolo 31 del regolamento [n. 1290/2005] e le pertinenti norme di attuazione continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2014.

2. I riferimenti ai regolamenti abrogati si intendono fatti al presente regolamento e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato III».

16 In forza dell'articolo 121 del regolamento n. 1306/2013:

«1. Il presente regolamento entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Esso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014.

2. Tuttavia, le seguenti disposizioni si applicano:

- a) gli articoli 7, 8, 16, 25, 26 e 43 a decorrere dal 16 ottobre 2013;
- b) gli articoli 18 e 40 per le spese effettuate a decorrere dal 16 ottobre 2013;
- c) l'articolo 52 a decorrere dal 1° gennaio 2015».

17 Dal combinato disposto dell'articolo 119, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 e della tavola di concordanza di cui all'allegato III del medesimo emerge che i riferimenti all'articolo 33 del regolamento n. 1290/2005 si intendono fatti agli articoli 54 e 56 del regolamento n. 1306/2013.

Diritto estone

18 L'articolo 111, paragrafo 1, dell'Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (legge per l'attuazione della politica agricola comune dell'Unione europea), del 19 novembre 2014 (RT I 2014, 3), enuncia quanto segue:

«Laddove dopo il versamento di una sovvenzione risulti che la sovvenzione sia stata versata indebitamente a causa di irregolarità o di negligenze, tra l'altro quando essa non sia stata utilizzata conformemente allo scopo, la sovvenzione viene recuperata in tutto o in parte presso il beneficiario – eventualmente prescelto in una procedura di selezione – secondo le condizioni e i termini stabiliti nei regolamenti [n. 1303/2013 e n. 1306/2013] nonché in altri regolamenti pertinenti dell'Unione europea».

19 L'articolo 131 della stessa legge prevede:



«Sovvenzioni che siano state concesse sulla base della legge per l'attuazione della politica agricola comune dell'Unione europea, che era in vigore prima del 1° gennaio 2015, vengono recuperate secondo le condizioni e la procedura stabilite nella presente legge».

20 L'articolo 35, paragrafo 2, del Põllumajandusministri määrus nr 92 – Leader-meetme raames antava kohaliku tegevusgrupi toetuse ja projektitoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord (regolamento n. 92 del Ministro dell'Agricoltura recante requisiti di approvazione di una sovvenzione concessa nell'ambito di un'azione Leader da parte di un gruppo di azione locale e della sovvenzione a un progetto, procedura dettagliata per la domanda di sovvenzione e per l'elaborazione della domanda), del 27 settembre 2010 (RT I 2010, 71, 538; in prosieguo: il «regolamento n. 92»), così dispone:

«Dal momento della presentazione della domanda di sovvenzione al progetto fino alla scadenza di cinque anni dal pagamento dell'ultima rata del sostegno da parte del PRIA, il richiedente o il beneficiario comunicano tempestivamente per iscritto al PRIA e al gruppo di azione locale variazioni del proprio indirizzo postale e dei propri dati di contatto nonché, ai fini dell'ottenimento dell'approvazione del PRIA e del gruppo di azione locale, quanto segue:

1) modifiche legate all'operazione o all'oggetto dell'investimento. Qualora il PRIA o il gruppo di azione locale lo ritengano necessario, deve essere prodotta una copia della nuova offerta economica o un calcolo dei presumibili costi dell'operazione prevista;

2) altre circostanze che siano legate all'ottenimento o all'utilizzo della sovvenzione al progetto, a causa delle quali le indicazioni contenute nella domanda non siano più complete o corrette;

(...)».

21 L'articolo 36, paragrafo 3, punto 1, di detto regolamento prevede quanto segue:

«Il beneficiario è obbligato a mantenere e utilizzare conformemente allo scopo l'oggetto dell'investimento acquistato grazie alla sovvenzione al progetto, per almeno cinque anni dopo il pagamento dell'ultima rata della sovvenzione da parte del PRIA».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

22 La Järvelaev è un'associazione senza scopo di lucro il cui obiettivo è la salvaguardia delle tradizioni veliche sul lago Võrtsjärv (Estonia). Tale associazione ha presentato una domanda di sovvenzione nell'ambito delle misure relative all'asse Leader previsto dal regolamento n. 1698/2005, per l'acquisto di un peschereccio tradizionale a vela e del relativo equipaggiamento.

23 Nella domanda di sovvenzione, la Järvelaev ha anche espresso la propria intenzione, dopo l'acquisto dell'imbarcazione in questione, di creare posti di lavoro nella regione e di assumere un equipaggio, nonché di informare il PRIA e il gruppo di azione locale di ogni modifica apportata all'utilizzo dell'imbarcazione. Risulta dagli atti a disposizione della Corte che, sebbene la creazione di nuovi posti di lavoro non costituisca un requisito normativo, essa rientrava tra i criteri utilizzati per definire le priorità delle domande ai fini della concessione di una sovvenzione.

24 La sovvenzione richiesta è stata concessa alla Järvelaev con decisione del direttore generale del PRIA del 6 settembre 2011.

25 Nel corso di un controllo effettuato il 4 dicembre 2014 presso la Järvelaev, il PRIA ha rilevato che, con contratto stipulato il 1° luglio 2014, essa aveva dato in locazione il peschereccio acquistato grazie alla sovvenzione a un'altra associazione senza scopo di lucro, segnatamente la Mittetulundusühing Kaleselts (in prosieguo: la «Kaleselts»), per la durata di cinque anni.

26 In tali circostanze, con decisione del 27 gennaio 2015, il PRIA ha intimato alla Järvelaev il rimborso della sovvenzione effettivamente versata, con la motivazione che essa non era stata utilizzata come previsto e in conformità con l'obiettivo perseguito. Il PRIA ha rilevato, in particolare, che l'articolo 36, paragrafo 3, punto 1, del regolamento n. 92 obbligava la Järvelaev, per almeno cinque anni a decorrere dal versamento dell'ultima rata della sovvenzione, a conservare e utilizzare l'oggetto acquistato a titolo dell'operazione di investimento cofinanziata.

27 Il reclamo proposto dalla Järvelaev contro tale decisione è stato respinto con decisione del PRIA del 14 aprile 2015.

28 La Järvelaev ha proposto dinanzi al Tartu Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tartu, Estonia) un ricorso per l'annullamento della decisione del PRIA del 27 gennaio 2015. La Järvelaev ha sostenuto, da un lato, che la normativa nazionale non richiedeva al beneficiario di una sovvenzione un utilizzo esclusivamente personale dell'oggetto finanziato e, dall'altro, che l'obiettivo di creazione di posti di lavoro, specificato nella domanda di sovvenzione, era secondario rispetto all'obiettivo principale, ossia l'uso dell'imbarcazione a vela allo scopo di sviluppare e commercializzare servizi connessi al turismo rurale, ragion per cui il primo di questi obiettivi non doveva necessariamente essere realizzato. La Järvelaev ha anche sottolineato che, avendo avuto difficoltà nell'assumere in prima persona dei dipendenti, il fatto di dare in locazione il peschereccio a vela a un'altra associazione costituiva la garanzia che quest'ultimo fosse utilizzato nel senso previsto dal contratto di sovvenzione, rispettando al contempo i requisiti del regolamento n. 92.



29 L'11 gennaio 2016 il Tartu Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tartu) ha respinto il ricorso, rilevando che il divario esistente tra gli impegni assunti dalla Järvelaev nella domanda di sovvenzione e l'effettivo utilizzo del peschereccio a vela giustificava che il PRIA procedesse al recupero delle somme versate a titolo di sovvenzione.

30 La Järvelaev ha proposto appello dinanzi alla Tartu Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tartu, Estonia). Dinanzi a tale giudice, la Järvelaev ha prodotto, a titolo di elementi di prova aggiuntivi, tre contratti di lavoro stipulati in pendenza del procedimento di appello e ha sottolineato che l'obiettivo secondario del progetto, vale a dire la creazione di posti di lavoro, poteva essere conseguito nell'arco dei cinque anni di durata del progetto.

31 Il 20 ottobre 2016 la Tartu Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tartu) non ha ammesso tali prove aggiuntive, ha respinto il ricorso e ha confermato la decisione del Tartu Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tartu).

32 La Järvelaev ha proposto ricorso per cassazione dinanzi alla Riigikohus (Corte suprema, Estonia), chiedendo l'annullamento delle decisioni del Tartu Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tartu) e della Tartu ringkonnakohus (Corte d'appello di Tartu).

33 Dopo aver osservato che non si può desumere con certezza dal testo dell'articolo 36, paragrafo 3, punto 1, del regolamento n. 92 che il beneficiario di una sovvenzione per un progetto debba utilizzare personalmente l'oggetto acquistato grazie alla sovvenzione, la Järvelaev sostiene che, nel caso di specie, non vi è stato un trasferimento della detenzione esclusiva del peschereccio a vela al conduttore, e che le fatture relative all'utilizzo dell'imbarcazione sono emesse da lei stessa. Inoltre, la Järvelaev rileva che essa non aveva alcun obbligo di creare posti di lavoro, e che la creazione di tali posti di lavoro, menzionata nella domanda di sovvenzione, corrispondeva a una stima degli effetti potenziali in caso di accettazione di tale domanda e non a un impegno inderogabile.

34 La Järvelaev sottolinea infine di avere risolto il contratto di locazione dell'imbarcazione a vela nel corso del procedimento giudiziario.

35 Alla luce di ciò, la Riigikohus (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nel recupero di una sovvenzione a un progetto concessa nell'ambito di un'azione Leader, ove la sovvenzione sia stata approvata in data 6 settembre 2011, l'ultima rata sia stata versata in data 19 novembre 2013, la violazione sia stata accertata in data 4 dicembre 2014 e la decisione di recupero sia stata disposta in data 27 gennaio 2015, debba trovare applicazione, riguardo al requisito della stabilità dell'operazione, l'articolo 72 del regolamento [n. 1698/2005] ovvero l'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento [n. 1303/2013]. Se, in tale contesto, il recupero trovi fondamento nell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento [n. 1290/2005] oppure nell'articolo 56 del regolamento [n. 1306/2013].

2) a) Nel caso in cui la risposta alla prima questione sia nel senso dell'applicazione del regolamento n. 1698/2005: se la concessione in locazione di un oggetto di investimento (imbarcazione a vela) – oggetto acquistato grazie alla sovvenzione ad un progetto concessa nell'ambito di un'azione Leader – da parte dell'associazione senza scopo di lucro beneficiaria della sovvenzione a favore di altra associazione senza scopo di lucro, che utilizzi l'imbarcazione a vela per la medesima operazione per la quale la sovvenzione sia stata concessa al beneficiario, debba essere considerata quale modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005, che alteri la natura o le condizioni di esecuzione del progetto o conferisca un indebito vantaggio ad un'impresa. Se l'organismo pagatore di uno Stato membro debba accertare in che cosa sia consistito in concreto il vantaggio ai fini della sussistenza del requisito dell'indebito vantaggio. In caso di risposta affermativa a tale questione: se possa ravvisarsi un indebito vantaggio nella circostanza che l'utilizzatore effettivo dell'oggetto dell'investimento, qualora avesse presentato esso stesso una domanda avente il medesimo contenuto, non avrebbe ottenuto la sovvenzione al progetto.

b) Nel caso in cui la risposta alla prima questione sia nel senso dell'applicazione del regolamento n. 1303/2013: se la concessione in locazione di un oggetto di investimento (imbarcazione a vela) – oggetto acquistato grazie alla sovvenzione ad un progetto concessa nell'ambito di un'azione Leader – da parte dell'associazione senza scopo di lucro beneficiaria della sovvenzione a favore di altra associazione senza scopo di lucro, che utilizzi l'imbarcazione a vela per la medesima operazione per la quale la sovvenzione sia stata concessa al beneficiario, debba essere considerata quale modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1303/2013, che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.

3) a) Nel caso in cui la risposta alla prima questione sia nel senso dell'applicazione del regolamento n. 1698/2005: se la concessione in locazione di un oggetto di investimento (imbarcazione a vela) – oggetto acquistato grazie alla sovvenzione ad un progetto concessa nell'ambito di un'azione Leader – da parte dell'associazione senza scopo di lucro beneficiaria della sovvenzione a favore di altra associazione senza scopo di lucro, che utilizzi l'imbarcazione a vela per la medesima operazione per la quale la sovvenzione sia stata concessa al beneficiario, debba essere considerata quale modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1698/2005, che sia conseguenza di un cambiamento dell'assetto proprietario di un'infrastruttura ovvero della cessazione o della rilocalizzazione di un'attività produttiva, tenendosi presente, a tal riguardo, il fatto che la proprietà dell'imbarcazione a vela sia rimasta invariata, sebbene la beneficiaria non posseda più l'imbarcazione a vela in modo diretto bensì indiretto e riceva il corrispettivo della locazione in luogo delle entrate derivanti dalla prestazione del servizio descritto nella domanda.



b) Nel caso in cui la risposta alla prima questione sia nel senso dell'applicazione del regolamento n. 1303/2013: se la concessione in locazione di un oggetto di investimento (imbarcazione a vela) – oggetto acquistato grazie alla sovvenzione ad un progetto concessa nell'ambito di un'azione Leader – da parte dell'associazione senza scopo di lucro beneficiaria della sovvenzione a favore di altra associazione senza scopo di lucro, che utilizzi l'imbarcazione a vela per la medesima operazione per la quale la sovvenzione sia stata concessa al beneficiario, debba essere considerata quale modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1303/2013, tenendosi presente, a tal riguardo, il fatto che la proprietà dell'imbarcazione a vela sia rimasta invariata, sebbene la beneficiaria non posseda più l'imbarcazione a vela in modo diretto bensì indiretto e riceva il corrispettivo della locazione in luogo delle entrate derivanti dalla prestazione del servizio descritto nella domanda. Se l'organismo pagatore di uno Stato membro debba accertare in che cosa sia consistito in concreto il vantaggio ai fini della sussistenza del requisito dell'indebito vantaggio. In caso di risposta affermativa a tale questione: se possa ravvisarsi un indebito vantaggio nella circostanza che l'utilizzatore effettivo dell'oggetto dell'investimento, qualora avesse presentato esso stesso una domanda avente il medesimo contenuto, non avrebbe ottenuto la sovvenzione al progetto.

4) Se al beneficiario possa essere imposto, per mezzo di un decreto nazionale posto a disciplina di un'azione Leader, l'obbligo di mantenere l'oggetto dell'investimento per cinque anni, con prescrizioni più restrittive di quelle di cui all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 ovvero di cui all'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013.

5) In caso di risposta negativa alla quarta questione: se la disposizione di un decreto nazionale, per effetto del quale il beneficiario della sovvenzione ad un progetto sia obbligato a mantenere e utilizzare conformemente allo scopo l'oggetto dell'investimento acquistato grazie al sostegno al progetto, per un periodo minimo di cinque anni successivi al versamento dell'ultima rata della sovvenzione, e l'interpretazione di tale disposizione, secondo cui il beneficiario sarebbe tenuto ad utilizzare personalmente l'oggetto dell'investimento, siano conformi all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 ovvero all'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013.

6) Se si possa ravvisare un'irregolarità ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005 ovvero dell'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013 nel fatto che il beneficiario non dia esecuzione ad un'operazione la quale, in base al decreto nazionale posto a disciplina di un'azione Leader, non fosse obbligatoria, ma alla quale il beneficiario abbia fatto riferimento nella "Sintesi degli obiettivi e delle attività del progetto e dell'investimento" contenuta nella propria domanda di sovvenzione e che rappresentasse uno dei criteri di valutazione delle domande ai fini del loro posizionamento in una graduatoria.

7) In caso di risposta affermativa alla sesta questione: se il recupero divenga illegittimo ove venga avviato prima della scadenza di cinque anni dall'ultimo versamento ed il beneficiario abbia posto rimedio alla violazione nel corso del procedimento giudiziario di recupero».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

36 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la stabilità di un'operazione d'investimento che, come nel procedimento principale, è stata approvata e cofinanziata dal FEASR nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013 debba essere valutata alla luce delle disposizioni dell'articolo 72 del regolamento n. 1698/2005 oppure di quelle dell'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013. Esso chiede altresì se il recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito di tale operazione, quando detto recupero intervenga dopo la fine del periodo di programmazione, ossia dopo il 1° gennaio 2014, debba basarsi sull'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005 oppure sull'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013.

37 In primo luogo, per quanto riguarda le disposizioni alla luce delle quali deve essere valutata la stabilità di un'operazione d'investimento approvata e cofinanziata dal FEASR nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, occorre rilevare che le sovvenzioni versate nel contesto di un'operazione di questa natura sono state concesse al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1698/2005, che contiene le disposizioni generali relative al funzionamento del FEASR durante il suddetto periodo. Ne consegue che la stabilità di un'operazione di questo tipo deve necessariamente essere valutata alla luce delle disposizioni di tale regolamento.

38 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal fatto che, a partire dal 1° gennaio 2014, il regolamento n. 1698/2005 è stato abrogato dal regolamento n. 1305/2013. Infatti, a norma dell'articolo 88, secondo comma, di quest'ultimo regolamento, il regolamento n. 1698/2005 ha continuato ad applicarsi agli interventi realizzati nell'ambito dei programmi approvati dalla Commissione ai sensi del medesimo regolamento anteriormente al 1° gennaio 2014.

39 In secondo luogo, per quanto riguarda la determinazione del regolamento applicabile al recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito di un'operazione d'investimento approvata e cofinanziata dal FEASR per il periodo di programmazione 2007-2013, nel caso in cui questo recupero, come nel procedimento principale, intervenga dopo il 1° gennaio 2014, si deve rilevare che il regolamento n. 1306/2013, che ha abrogato il regolamento n. 1290/2005, è entrato in vigore, a norma del suo articolo 121, paragrafo 1, primo comma, il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta*



ufficiale dell'Unione europea, ossia il 20 dicembre 2013, ed è divenuto applicabile il 1° gennaio 2014, conformemente al suo articolo 121, paragrafo 1, secondo comma.

40 È vero che, in deroga a tali disposizioni, l'articolo 119, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1306/2013 ha precisato che l'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 e le pertinenti norme di attuazione avrebbero continuato ad applicarsi fino al 31 dicembre 2014. Analogamente, l'articolo 121, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 ha previsto un'applicazione differita di taluni articoli del medesimo.

41 Tuttavia, il recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito delle operazioni approvate e cofinanziate dal FEASR a titolo del periodo di programmazione 2007-2013 non rientra in alcuna di tali disposizioni derogatorie.

42 Occorre quindi rispondere alla prima questione pregiudiziale che la stabilità di un'operazione d'investimento che, come nel procedimento principale, è stata approvata e cofinanziata dal FEASR a titolo del periodo di programmazione 2007-2013 deve essere valutata alla luce delle disposizioni dell'articolo 72 del regolamento n. 1698/2005. Qualora il recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito di tale operazione intervenga dopo la fine del periodo di programmazione, ossia dopo il 1° gennaio 2014, esso deve basarsi sull'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013.

Sulla seconda questione, lettera a), e sulla terza questione, lettera a)

43 Con la seconda questione, lettera a), e la terza questione, lettera a), che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il fatto che il beneficiario di una sovvenzione che, come quella discussa nel procedimento principale, è stata versata nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR a titolo dell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005 abbia dato in locazione l'oggetto acquistato attraverso tale sovvenzione ad un terzo, il quale lo utilizza per la stessa attività che doveva essere esercitata dal beneficiario della sovvenzione, costituisca una modifica sostanziale dell'operazione di investimento cofinanziata, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 1698/2005. Inoltre, esso domanda se, al fine di ravvisare l'esistenza di un indebito vantaggio ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, sia necessario che l'autorità nazionale competente accerti in cosa consista concretamente l'indebito vantaggio. Infine, esso chiede se l'indebito vantaggio possa consistere nella circostanza che l'utilizzatore effettivo dell'oggetto dell'investimento, qualora avesse presentato esso stesso una domanda di sovvenzione, non l'avrebbe ottenuta.

44 Si deve ricordare anzitutto che non spetta alla Corte qualificare concretamente le modifiche discusse nel procedimento principale. Questa competenza spetta infatti solo al giudice nazionale. Il ruolo della Corte si limita a fornire a quest'ultimo un'interpretazione del diritto dell'Unione utile per la decisione da adottare nella controversia che gli è sottoposta. Ciò posto, la Corte può determinare elementi rilevanti idonei a guidare il giudice del rinvio nella sua valutazione [v. per analogia, riguardo all'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali (GU 1999, L 161, pag. 1), sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 19 e giurisprudenza ivi citata].

45 Inoltre, mentre le due condizioni di cui all'articolo 30, paragrafo 4, lettere a) e b), del regolamento n. 1260/1999 erano unite dalla congiunzione copulativa «e», lo stesso non è a dirsi delle due condizioni di cui all'articolo 72, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento n. 1698/2005, ragion per cui non è necessario, ai fini dell'esistenza di una modifica sostanziale nell'operazione di investimento interessata, ai sensi di tale disposizione, che le due condizioni ivi enunciate siano cumulativamente soddisfatte.

46 Il citato articolo 72, paragrafo 1, elenca quindi, in realtà, una serie di condizioni alternative, due al punto a) e due al punto b) di tale disposizione, ognuna delle quali può, se del caso, essere posta alla base della conclusione secondo cui l'operazione oggetto di un investimento cofinanziato ha conosciuto una modifica sostanziale ai sensi di tale disposizione, nel termine di cinque anni da essa previsto.

47 Occorre sottolineare, in tale contesto, che, dato che il legislatore dell'Unione si è premurato di aggiungere, all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, l'aggettivo qualificativo «sostanziali» per designare le modifiche interessate, ne consegue che una modifica, per rientrare nell'ambito di applicazione di tale disposizione, deve essere di una certa portata (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 35).

48 È quindi d'uopo verificare, in primo luogo, se la modifica interessata soddisfi le condizioni menzionate all'articolo 72, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1698/2005, il quale esige che detta modifica sia conseguenza di un cambiamento dell'assetto proprietario di un'infrastruttura ovvero della cessazione o della rilocalizzazione di un'attività produttiva. Nel corso della verifica di tali condizioni, difatti, è necessario valutare gli elementi che sono all'origine della modifica interessata e che quindi costituiscono le cause di detta modifica (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 21).

49 Nel caso di specie, non risulta dalla decisione di rinvio che si sia verificata una cessazione o una rilocalizzazione di un'attività produttiva. Infatti, anche dopo essere stato dato in locazione, l'oggetto acquistato nell'ambito dell'operazione d'investimento di cui trattasi nel procedimento principale ha continuato a essere utilizzato per la stessa attività prevista nella domanda di sovvenzione.

50 Inoltre, per quanto riguarda l'esistenza di un eventuale cambiamento nell'assetto proprietario di un'infrastruttura, si deve rilevare che tale condizione, a differenza di quella esaminata al punto precedente, riguarda non l'utilizzo che viene

fatto delle infrastrutture in questione, ma la qualità sulla cui base il proprietario la detiene. Pertanto, il fatto che un proprietario conferisca a un terzo, nell'ambito di un rapporto contrattuale, taluni diritti su un'infrastruttura, compreso, se del caso, il diritto di usarla in modo esclusivo per un certo tempo, non implica, di per sé, un cambiamento nell'assetto proprietario di detta infrastruttura.

51 Nel caso di specie, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare, che i diritti conferiti dalla Järvelaev alla Kaleselts, nell'ambito della locazione pattuita tra le stesse, erano di natura puramente contrattuale.

52 In secondo luogo, occorre esaminare se la modifica considerata rientri in una delle ipotesi di cui all'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento in parola, vale a dire se essa alteri la natura o le condizioni di esecuzione dell'opera interessata, o se conferisca un indebito vantaggio a un'impresa o a un ente pubblico, ipotesi, queste, che vertono sugli effetti della modifica in questione (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 22).

53 È pertanto necessario, prima di concludere per l'esistenza o l'inesistenza di una modifica sostanziale, verificare se la modifica interessata abbia conferito un indebito vantaggio e/o se la natura o le condizioni di esecuzione ne risultino alterate (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 32).

54 Per quanto riguarda la condizione relativa alla natura e alle condizioni di esecuzione dell'operazione d'investimento in questione, è necessario tenere conto dell'obiettivo della misura nel cui ambito detta operazione è stata finanziata, vale a dire lo sviluppo e la commercializzazione dei servizi legati al turismo rurale.

55 Tale obiettivo si inserisce in un obiettivo più generale dell'asse Leader consistente nel promuovere lo sviluppo regionale nelle zone rurali. A tale riguardo, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 61 del regolamento n. 1698/2005, tale programma mirava in particolare a finanziare strategie di sviluppo locale destinate a territori rurali ben definiti. Ne consegue che le modifiche che hanno riguardato l'operazione esaminata nel procedimento principale devono essere valutate alla luce di questa prospettiva, vale a dire garantire anzitutto lo sviluppo di un territorio predeterminato attraverso la promozione dei servizi legati al turismo rurale.

56 Poiché la sovvenzione di cui trattasi nel procedimento principale si inseriva principalmente in un obiettivo di sviluppo di un territorio predeterminato, il mero fatto che, nel corso dell'attuazione del progetto interessato dall'operazione di investimento cofinanziata esaminata nel procedimento principale, il soggetto incaricato di tale progetto, vale a dire la Järvelaev, sia stato sostituito da un altro, ossia la Kaleselts, non implica, di per sé, che l'obiettivo in questione non sia stato conseguito e, pertanto, che sia avvenuta una modifica di una certa portata nella natura o nelle condizioni di attuazione dell'operazione.

57 Pertanto, il mero fatto che l'oggetto acquistato nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata sia stato dato in locazione non può consentire di ravvisare l'esistenza di una modifica nella natura o nelle condizioni di attuazione dell'operazione di investimento, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1698/2005.

58 Tuttavia, una simile sostituzione del proprietario con un conduttore ai fini dell'attuazione di un'operazione, così come la mancata creazione di posti di lavoro prevista inizialmente nella fase della procedura di selezione relativa alla concessione della sovvenzione, come quella cui si riferisce il giudice del rinvio nella sua sesta questione, costituiscono circostanze in grado di giustificare la conclusione secondo cui la natura o le condizioni di esecuzione di un'operazione hanno subito una modifica del genere se esse riducono in modo significativo la capacità di detta operazione di conseguire l'obiettivo ad essa assegnato, circostanza che spetterà al giudice del rinvio verificare (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Comune di Ancona, C-388/12, EU:C:2013:734, punto 37).

59 Infine, per quanto riguarda la condizione prevista all'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1698/2005, secondo cui la stabilità di un'operazione d'investimento cofinanziata presuppone, in particolare, che non sia stato conferito un indebito vantaggio a un'impresa o a un ente pubblico, occorre rilevare che tale disposizione fa riferimento a un vantaggio concesso a un'impresa, di modo che, in un caso come quello di specie, la costituzione di un simile vantaggio, in favore del proprietario dell'infrastruttura o in favore dell'associazione che la utilizza nell'ambito della locazione concessa da tale proprietario, sia tale da costituire una modifica sostanziale dell'operazione di cui trattasi, ai sensi di tale disposizione.

60 Tuttavia, anche in presenza di elementi che mostrino, a prima vista, l'esistenza di un indebito vantaggio, deve essere data al beneficiario della sovvenzione la possibilità di dimostrare che la locazione dell'oggetto acquistato grazie alla sovvenzione non ha conferito, a lui stesso o al suo effettivo utilizzatore, alcun vantaggio.

61 Per quanto riguarda il beneficiario della sovvenzione, l'esistenza e la portata di un simile vantaggio devono essere valutate alla luce dell'eventuale differenza tra i vantaggi, pecuniari o di altra natura, che detto beneficiario doveva trarre dall'operazione così come inizialmente prevista e quelli che gli derivano da tale operazione come modificata. In tal senso, nel caso di specie, spetterà al giudice del rinvio verificare, segnatamente, se i ricavi pecuniari che la Järvelaev avrebbe potuto percepire attraverso la gestione dell'imbarcazione a vela acquistata grazie al cofinanziamento in questione siano stati comparabili alle somme versate alla suddetta dalla Kaleselts quale corrispettivo della locazione, da parte di quest'ultima, dell'imbarcazione, dato che solo una differenza di una certa portata, ai sensi della giurisprudenza richiamata



al punto 47 della presente sentenza, costituirebbe una modifica sostanziale dell'operazione, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005.

62 Peraltro, non è escluso che la concessione in locazione dell'oggetto interessato conferisca un indebito vantaggio al suo effettivo utilizzatore, dato che quest'ultimo è in grado, grazie all'utilizzo di un bene acquistato da un'altra associazione attraverso una sovvenzione, di percepire incassi di cui non avrebbe beneficiato se non avesse potuto utilizzare tale oggetto. Inoltre, un indebito vantaggio può essere riscontrato anche quando l'importo del canone non sia stato fissato secondo i canoni di mercato. Spetterà quindi al giudice del rinvio verificare se il canone pagato dalla Kaleselts sia stato fissato a un livello sostanzialmente diverso da quello che essa avrebbe eventualmente corrisposto per la locazione di un'imbarcazione simile presso un proprietario diverso dalla Järvelaev.

63 Quanto alla necessità o meno per l'autorità nazionale competente di accertare, ai fini della prova di un indebito vantaggio ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1698/2005, in cosa concretamente consista tale vantaggio, si deve rilevare, anzitutto, che, ai sensi dell'articolo 74, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1698/2005, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e designano, per ciascun programma di sviluppo rurale, le autorità competenti, definendo allo stesso tempo le rispettive funzioni dell'autorità di gestione e degli altri organismi.

64 Inoltre, l'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 prevede che, ai fini dell'articolo 74, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, per assolvere le proprie responsabilità, gli Stati membri si accertino che tutte le misure di sviluppo rurale che intendono attuare siano verificabili e controllabili, e che a tale scopo essi predispongano sistemi di controllo tali da offrire sufficienti garanzie quanto al rispetto dei criteri di ammissibilità e degli altri impegni.

65 Occorre rilevare che un'autorità nazionale competente sarà impossibilitata a verificare l'esistenza di un indebito vantaggio in modo adeguato, in un caso specifico, se non è in condizione di identificare in cosa concretamente consista tale vantaggio. Più precisamente, non le sarà possibile valutare il carattere debito o indebito di un vantaggio in assenza di una tale identificazione.

66 Ne consegue che, qualora l'autorità nazionale competente sia chiamata ad accertare se sia stato conferito un indebito vantaggio a un'impresa o a un ente pubblico ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1698/2005, essa è necessariamente legittimata a determinare in cosa consista concretamente il vantaggio indebito.

67 Quanto all'importanza da attribuire al fatto che l'utilizzatore effettivo dell'oggetto acquistato nell'ambito dell'operazione d'investimento cofinanziata non avrebbe beneficiato della sovvenzione se avesse esso stesso presentato una domanda di sovvenzione, occorre rilevare che una simile circostanza non può risultare decisiva nell'ambito della valutazione, menzionata al punto precedente, relativa al carattere debito o indebito di un vantaggio percepito da un soggetto che sostituisce il beneficiario di una sovvenzione ai fini della realizzazione dell'operazione utilizzando un'infrastruttura cofinanziata grazie a detta sovvenzione. Ove si dimostri – cosa che spetterà al giudice del rinvio verificare nella fattispecie – che tale soggetto avrebbe potuto ottenere una sovvenzione identica presentando una domanda di sovvenzione, una simile circostanza potrebbe militare in favore dell'insussistenza di un indebito vantaggio, fermo restando che l'esistenza di un vantaggio del genere dev'essere determinata alla luce della valutazione prospettata al punto precedente.

68 Occorre rispondere alla seconda questione, lettera a), e alla terza questione, lettera a), che il fatto che il beneficiario di una sovvenzione che, come quella discussa nel procedimento principale, è stata versata nell'ambito di un'operazione di investimento cofinanziata dal FEASR a titolo dell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005 abbia dato in locazione l'oggetto acquistato attraverso tale sovvenzione ad un terzo, il quale lo utilizza per la stessa attività che doveva essere esercitata dal beneficiario della sovvenzione, può costituire una modifica sostanziale dell'operazione d'investimento cofinanziata, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, di tale regolamento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti alla luce delle condizioni alternative indicate ai punti a) e b) di detta disposizione. Al fine di ravvisare l'esistenza di un indebito vantaggio conferito a un'impresa o a un ente pubblico, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, spetta all'autorità nazionale competente determinare, sotto il controllo dei giudici nazionali competenti, in che cosa concretamente consista l'indebito vantaggio. La questione se, tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, l'utilizzatore effettivo della sovvenzione avrebbe o meno beneficiato della sovvenzione qualora avesse esso stesso presentato una domanda di sovvenzione, sebbene pertinente, non è decisiva ai fini dell'applicazione del suddetto articolo 72, paragrafo 1, lettera a).

Sulla seconda questione, lettera b), e sulla terza questione, lettera b)

69 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione, lettera b), e alla terza questione, lettera b).

Sulla quarta e sulla quinta questione

70 Con le sue questioni quarta e quinta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che obbliga il beneficiario di una sovvenzione erogata nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR a conservare e a utilizzare

personalmente e per almeno cinque anni, decorrenti dal versamento dell'ultima rata della sovvenzione, l'oggetto acquistato nell'ambito di tale operazione d'investimento.

71 In via preliminare, si deve rilevare, da un lato, che il governo estone ritiene che il divieto per il beneficiario di una sovvenzione di apportare qualsiasi modifica sostanziale all'operazione d'investimento per un periodo di cinque anni dalla data della decisione di finanziamento, divieto previsto all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, non sia sufficiente a garantire in tutti i casi un controllo efficace dell'attuazione dell'operazione e dell'utilizzo della sovvenzione per lo scopo previsto. Secondo tale governo, infatti, detto periodo di cinque anni ha spesso inizio ancor prima che il beneficiario della sovvenzione disponga dell'oggetto acquistato nell'ambito dell'operazione d'investimento cofinanziata. Tale governo ritiene inoltre che il legislatore dell'Unione lasci un certo margine di discrezionalità agli Stati membri, poiché dalla suddetta disposizione non si può desumere che il periodo di controllo non possa superare il menzionato termine di cinque anni dalla data della decisione di finanziamento.

72 D'altro lato, e nonostante il fatto che l'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 non preveda espressamente che il beneficiario debba utilizzare personalmente l'oggetto acquistato attraverso tale sovvenzione per il suddetto periodo di cinque anni, sembra che la Repubblica di Estonia obblighi il beneficiario della sovvenzione a conservare e utilizzare personalmente detto oggetto durante il periodo in questione anche al fine di garantire un controllo efficace e continuo di tale oggetto.

73 A tale riguardo, con riferimento, in primo luogo, a un obbligo per il beneficiario di una sovvenzione prevista dal regolamento n. 1698/2005 di conservare e utilizzare personalmente per un certo tempo un oggetto, come il peschereccio a vela di cui al procedimento principale, acquistato nell'ambito di tale sovvenzione, si deve ricordare che, conformemente all'articolo 72, paragrafo 1, di detto regolamento, il contributo del FEASR non resta acquisito se, nel termine ivi menzionato, l'operazione d'investimento cofinanziata subisce una modifica sostanziale riguardante le condizioni indicate ai punti a) e b) di tale disposizione.

74 Orbene, la questione se, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, la concessione in locazione di un simile oggetto da parte del beneficiario di una sovvenzione conduca alla soppressione del contributo del FEASR dev'essere risolta mediante un esame caso per caso. Infatti, come emerge dalla risposta della Corte alla seconda questione, lettera a), e alla terza questione, lettera a), occorre valutare se tale concessione in locazione sia idonea a comportare una modifica dell'operazione d'investimento cofinanziata che rientri in una delle condizioni previste a detto articolo 72, paragrafo 1, lettera a) o b), e, in caso affermativo, se tale modifica sia sostanziale.

75 Ne consegue che una normativa nazionale che subordini, in ogni caso, l'acquisizione definitiva di una sovvenzione alla detenzione e all'utilizzo personale, da parte del beneficiario, dell'oggetto finanziato da detta sovvenzione, senza permettere di valutare se, in un caso specifico, la concessione in locazione di detto oggetto costituisca una modifica sostanziale dell'operazione d'investimento cofinanziata, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, non è conforme a tale disposizione.

76 È pur vero che l'articolo 74, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 autorizza gli Stati membri a adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione per quanto riguarda il sostegno fornito dal FEASR allo sviluppo rurale. Inoltre, dall'articolo 71, paragrafo 3, primo comma, di tale regolamento risulta che gli Stati membri sono competenti a stabilire le norme sull'ammissibilità delle spese in materia.

77 Tuttavia, nessuna di queste due disposizioni è rilevante ai fini della valutazione della compatibilità con l'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 dell'obbligo al centro della quarta e della quinta questione.

78 Infatti, l'articolo 74 del regolamento n. 1698/2005, che rientra nel titolo VI del medesimo, dalla rubrica «Gestione, controllo e informazione», si riferisce alle verifiche che gli Stati membri sono tenuti a effettuare per assicurarsi che le disposizioni che disciplinano la regolarità delle operazioni cofinanziate dal FEASR, disposizioni fra le quali rientra l'articolo 72 di detto regolamento, siano rispettate.

79 Quanto all'articolo 71 del regolamento n. 1698/2005, esso fa riferimento alle condizioni di ammissibilità alla luce delle quali le spese devono essere valutate per il contributo del FEASR, condizioni che sono distinte da quelle, previste all'articolo 72 di detto regolamento, riguardanti la stabilità delle operazioni relative agli investimenti. Ciò considerato, e poiché l'articolo 72 non contiene alcuna disposizione analoga a quella dell'articolo 71, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005, è giocoforza constatare che è questo stesso regolamento, e in particolare l'articolo 72, piuttosto che il diritto nazionale, a fissare in via esclusiva le condizioni relative alla stabilità di dette operazioni.

80 Tale interpretazione del suddetto articolo 72 non è messa in discussione dal fatto che la nozione di «beneficiario» sia definita all'articolo 2, lettera h), del regolamento n. 1698/2005 come riferita a un «un operatore, un organismo o un'impresa pubblico/a o privato/a, responsabile dell'esecuzione delle operazioni o destinatario/a del sostegno». Infatti, i termini «responsabile dell'esecuzione» che compaiono in tale disposizione devono essere considerati unitamente al pertinente contesto giuridico e all'obiettivo della misura nell'ambito della quale l'operazione di investimento si inserisce, che mira allo sviluppo di territori predeterminati. È quindi alla luce delle condizioni poste all'articolo 72, paragrafo 1, di detto regolamento, e segnatamente di quella relativa alla natura e alle condizioni di adeguata attuazione dell'operazione

interessata, al fine di conseguire l'obiettivo considerato, che occorre valutare, in un caso come quello di cui al procedimento principale, la stabilità dell'operazione interessata.

81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il periodo, pari ad almeno cinque anni dal versamento dell'ultima rata della sovvenzione, durante il quale il beneficiario è obbligato, ai sensi della normativa nazionale, a conservare e utilizzare personalmente l'oggetto in questione, pena il rimborso della sovvenzione versata, si deve rilevare che, in conformità all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, il contributo del FEASR resta acquisito se l'operazione oggetto di tale contributo non subisce una modifica sostanziale, ai sensi di detta disposizione, entro cinque anni decorrenti dalla decisione di finanziamento dell'autorità di gestione nazionale, periodo che è quindi, di norma, più breve rispetto a quello previsto dalla suddetta normativa nazionale.

82 Ciò considerato, occorre rispondere alla quarta e alla quinta questione che l'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 dev'essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che obbliga il beneficiario di una sovvenzione versata nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR a conservare e a utilizzare personalmente e per almeno cinque anni, decorrenti dal versamento dell'ultima rata della sovvenzione, l'oggetto acquistato nell'ambito di tale operazione d'investimento.

Sulla sesta questione

83 Con la sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 debba essere interpretato nel senso che costituisce un'irregolarità, ai sensi di tale disposizione, la mancata attuazione, da parte del beneficiario di una sovvenzione concessa nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR e rientrante nell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005, di uno degli elementi dell'operazione indicati dal beneficiario nella sua domanda di sovvenzione e che costituiva uno dei criteri di valutazione delle domande ai fini del loro posizionamento in una graduatoria, sebbene tale criterio non fosse richiesto dalla legislazione nazionale in materia.

84 Nel caso di specie, come menzionato al punto 23 della presente sentenza, mentre la creazione di nuovi posti di lavoro rientrava tra i criteri di posizionamento in graduatoria delle domande di sovvenzione, è pacifico che la Järvelaev aveva espresso la propria intenzione, nella sua domanda, di creare posti di lavoro nella regione e di assumere un equipaggio per il proprio peschereccio a vela.

85 A tale riguardo, occorre rilevare che la creazione di posti di lavoro non costituiva una condizione per la concessione di una sovvenzione in base al regolamento n. 1698/2005, e neppure, secondo il giudice del rinvio, in base alla normativa estone. Inoltre, non emerge dalla decisione di rinvio che la creazione di posti di lavoro fosse una condizione contrattuale accordata nell'ambito della sovvenzione di cui al procedimento principale, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

86 Di conseguenza, non si può ritenere che la mancata creazione di posti di lavoro nell'ambito dell'esecuzione di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR, di per sé sola, configuri un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013.

87 Tuttavia, il governo estone nelle proprie osservazioni fa valere che, firmando il contratto di finanziamento, la Järvelaev si era impegnata ad attuare il progetto nel modo descritto nella domanda di sovvenzione. Orbene, come rilevato ai punti 23 e 84 della presente sentenza, la creazione di posti di lavoro nella regione e l'assunzione di un equipaggio per il peschereccio a vela erano state menzionate in detta domanda di sovvenzione.

88 Spetterà al giudice del rinvio verificare, eventualmente, se, in base alle pertinenti disposizioni di diritto nazionale, la Järvelaev avesse effettivamente assunto l'impegno di assicurarsi che questi due aspetti, consistenti nella creazione dei posti di lavoro nella regione e nell'assunzione di un equipaggio per il suo peschereccio a vela, fossero realizzati.

89 In ogni caso, conformemente a quanto dichiarato al punto 58 della presente sentenza, non si può escludere che la mancata attuazione di un elemento indicato nella domanda di sovvenzione costituisca, supponendone l'essenzialità rispetto all'obiettivo perseguito, una modifica sostanziale, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, dell'operazione d'investimento quale ammessa nell'ambito del cofinanziamento. Spetterà, se del caso, al giudice del rinvio esaminare la portata di una simile mancanza alla luce delle condizioni fissate in tale disposizione.

90 Se, al termine di un esame siffatto, dovesse essere dimostrato che la mancata attuazione del criterio discusso nel procedimento principale ha costituito una modifica sostanziale, occorrerebbe ritenersi in presenza di un'irregolarità ai sensi dell'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013.

91 Mentre, infatti, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, del regolamento n. 1698/2005, le somme indebitamente versate in favore di un'operazione d'investimento che abbia subito una modifica sostanziale devono essere recuperate conformemente all'articolo 33 del regolamento n. 1290/2005, dall'articolo 119 del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'allegato III del medesimo, risulta che i riferimenti a detto articolo 33 si intendono fatti, in particolare, all'articolo 56 di quest'ultimo regolamento.

92 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla sesta questione che l'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che costituisce un'irregolarità, ai sensi di tale disposizione, la mancata attuazione, da parte del beneficiario di una sovvenzione concessa nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal FEASR e rientrante nell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005, di uno degli elementi



dell'operazione indicati dal beneficiario nella sua domanda di sovvenzione, che costituiva uno dei criteri di valutazione delle domande ai fini del loro posizionamento in una graduatoria, ancorché tale criterio non fosse richiesto dalla legislazione nazionale in materia, purché la mancata attuazione di un simile elemento sia all'origine di una modifica sostanziale, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, dell'operazione d'investimento, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare.

Sulla settima questione

93 In via preliminare, alla luce di quanto dichiarato ai punti 81 e 82 della presente sentenza, si deve ritenere che il giudice del rinvio, facendo riferimento, nella sua settima questione, a un periodo di cinque anni a decorrere dall'ultimo versamento, si riferisca al periodo menzionato all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005.

94 Pertanto, con la sua settima questione, il giudice del rinvio chiede, da ultimo, se l'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 debba essere interpretato nel senso che esso osta all'avvio di un procedimento per il recupero della sovvenzione indebitamente versata prima della scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione. Detto giudice chiede, inoltre, se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che essa osta alla prosecuzione di un simile procedimento di recupero se, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione pone fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento.

95 In primo luogo, per quanto riguarda la possibilità per uno Stato membro di avviare un procedimento per il recupero della sovvenzione indebitamente versata prima della scadenza del termine di cinque anni dal pagamento dell'ultima rata della sovvenzione, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, e dell'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, uno Stato membro che accerti l'esistenza di un'irregolarità è obbligato a recuperare le sovvenzioni indebitamente versate. In particolare, lo Stato membro deve chiedere al beneficiario la restituzione entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o di un documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità.

96 Ne consegue che gli Stati membri possono e, nell'interesse di una sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione, devono procedere a detto recupero nel più breve termine. In tali circostanze, il fatto che il rimborso venga richiesto prima della scadenza del periodo di cinque anni dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione non ha alcuna incidenza sul suddetto recupero.

97 In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se il diritto dell'Unione osti alla prosecuzione di un procedimento di recupero nel caso in cui, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione ponga fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento, si deve rilevare che, come sottolineato dalla Commissione, se al beneficiario di una sovvenzione fosse riconosciuta la possibilità di rimediare, nel corso del procedimento giudiziario relativo al recupero, a un'irregolarità commessa nell'attuazione dell'operazione, una possibilità siffatta potrebbe incentivare gli altri beneficiari a commettere inadempimenti, poiché essi avrebbero la certezza di poter rimediare a posteriori a detto inadempimento dopo la scoperta di quest'ultimo da parte delle autorità nazionali competenti. Pertanto, il fatto che il beneficiario della sovvenzione cerchi di porre fine o addirittura ponga fine all'inadempimento nel corso di un procedimento giudiziario riguardante il recupero non può incidere su tale recupero.

98 Occorre rispondere alla settima questione che l'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che un procedimento per il recupero di una sovvenzione indebitamente versata venga avviato prima della scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione. Detta disposizione non osta neppure alla prosecuzione di un simile procedimento di recupero nel caso in cui, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione ponga fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento.

Sulle spese

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

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

1) La stabilità di un'operazione d'investimento che, come nel procedimento principale, è stata approvata e cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a titolo del periodo di programmazione 2007-2013 deve essere valutata alla luce delle disposizioni dell'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Qualora il recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito di tale operazione intervenga dopo la fine del periodo di programmazione, ossia dopo il 1° gennaio 2014, esso deve basarsi sull'articolo 56 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.



- 2) Il fatto che il beneficiario di una sovvenzione che, come quella discussa nel procedimento principale, è stata versata nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a titolo dell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005 abbia dato in locazione l'oggetto acquistato attraverso tale sovvenzione ad un terzo, il quale lo utilizza per la stessa attività che doveva essere esercitata dal beneficiario della sovvenzione, può costituire una modifica sostanziale dell'operazione di investimento cofinanziata, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, di tale regolamento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti alla luce delle condizioni alternative indicate ai punti a) e b) di detta disposizione. Al fine di ravvisare l'esistenza di un indebito vantaggio conferito a un'impresa o a un ente pubblico, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, spetta all'autorità nazionale competente determinare, sotto il controllo dei giudici nazionali competenti, in che cosa concretamente consista l'indebito vantaggio. La questione se, tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, l'utilizzatore effettivo della sovvenzione avrebbe o meno beneficiato della sovvenzione qualora avesse esso stesso presentato una domanda di sovvenzione, sebbene pertinente, non è decisiva ai fini dell'applicazione del suddetto articolo 72, paragrafo 1, lettera a).
- 3) L'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 dev'essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che obbliga il beneficiario di una sovvenzione versata nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a conservare e a utilizzare personalmente e per almeno cinque anni, decorrenti dal versamento dell'ultima rata della sovvenzione, l'oggetto acquistato nell'ambito di tale operazione d'investimento.
- 4) L'articolo 56, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che costituisce un'irregolarità, ai sensi di tale disposizione, la mancata attuazione, da parte del beneficiario di una sovvenzione concessa nell'ambito di un'operazione d'investimento cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e rientrante nell'asse Leader di cui al regolamento n. 1698/2005, di uno degli elementi dell'operazione indicati dal beneficiario nella sua domanda di sovvenzione, che costituiva uno dei criteri di valutazione delle domande ai fini del loro posizionamento in una graduatoria, ancorché tale criterio non fosse richiesto dalla legislazione nazionale in materia, purché la mancata attuazione di un simile elemento sia all'origine di una modifica sostanziale, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, dell'operazione d'investimento, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare.
- 5) L'articolo 56 del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che un procedimento per il recupero di una sovvenzione indebitamente versata venga avviato prima della scadenza del termine di cinque anni a decorrere dalla decisione di finanziamento da parte dell'autorità di gestione. Detta disposizione non osta neppure alla prosecuzione di un simile procedimento di recupero nel caso in cui, nel corso del procedimento, il beneficiario della sovvenzione ponga fine all'inadempimento che aveva giustificato l'avvio di tale procedimento.

(Omissis)