

Spese escluse dal finanziamento dell'Unione europea

Corte di giustizia UE, Sez. IV 23 ottobre 2025, causa C-294/23 P - Jarukaitis, pres. ed est.; Biondi, avv. gen. - Repubblica di Bulgaria c. Commissione europea.

Agricoltura e foreste – Politica agricola comune (PAC) – Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – Decisione di esecuzione (UE) 2021/261 – Spese escluse dal finanziamento dell'Unione europea – Spese effettuate dalla Repubblica di Bulgaria – Regolamento (UE) n. 1306/2013 – Articolo 52 – Procedura di verifica di conformità – Articolo 54 – Pagamenti indebiti in seguito a irregolarità o negligenze – Mancato recupero da parte dello Stato membro interessato – Relazione d'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

(Omissis)

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Repubblica di Bulgaria chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 marzo 2023, Bulgaria/Commissione (T-235/21; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2023:105), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso avverso la decisione di esecuzione (UE) 2021/261 della Commissione, del 17 febbraio 2021, che esclude dal finanziamento dell'Unione europea alcune spese sostenute dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2021, L 59, pag. 10; in prosieguo: la «decisione controversa»), nella parte in cui la decisione di cui trattasi esclude da tale finanziamento la somma di EUR 7 656 848,97 dichiarata dalla Repubblica di Bulgaria.

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 2988/95

2 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità [europee] (GU 1995, L 312, pag. 1):

«Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

Regolamento (UE) n. 1306/2013

3 I considerando 36, 37, 39 e 94, 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, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 13), prevedono quanto segue.

«(36) La Commissione [europea] ha il compito di dare esecuzione al bilancio dell'Unione europea in cooperazione con gli Stati membri ai sensi dell'articolo 317 TFUE. Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione di tale bilancio, alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di decidere, mediante atti di esecuzione, in merito alla conformità delle spese effettuate dagli Stati membri con il diritto dell'Unione. È opportuno conferire agli Stati membri il diritto di giustificare le loro decisioni di pagamento e di ricorrere alla conciliazione in caso di disaccordo con la Commissione. (...)

(37) In caso di recupero di importi versati dal [Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)] le somme recuperate dovrebbero essere rimborsate a tale Fondo, se si tratta di spese non conformi al diritto dell'Unione e a cui non si ha diritto. Per dare il tempo sufficiente per svolgere tutti i procedimenti amministrativi necessari, inclusi i controlli interni, gli Stati membri dovrebbero chiedere al beneficiario la restituzione entro 18 mesi dalla data alla quale l'organismo pagatore o l'ente incaricato del recupero ha adottato e, se del caso, ricevuto una relazione di controllo o un documento analogo che indica che si è verificata un'irregolarità. È opportuno istituire un sistema di responsabilità finanziaria nei casi in cui siano state commesse irregolarità e in cui non sia stato possibile recuperare l'intero importo. A tale riguardo è opportuno istituire una procedura che permetta alla Commissione di tutelare gli interessi del bilancio dell'Unione, decidendo di imputare allo Stato membro responsabile una parte delle somme andate perdute a causa di irregolarità o che non sono state recuperate entro termini ragionevoli. (...)

(39) Per tutelare gli interessi finanziari del bilancio dell'Unione è opportuno che gli Stati membri adottino misure che



permettano loro di accertarsi che le operazioni finanziate dai Fondi siano reali e correttamente eseguite. È altresì opportuno che gli Stati membri si adoperino per la prevenzione, l'accertamento e l'adeguato trattamento di eventuali irregolarità o inadempienze commesse dai beneficiari. A tal fine è opportuno applicare il regolamento [n. 2988/95] (...).

(...)

(94) Inoltre, le competenze di esecuzione della Commissione dovrebbero riguardare altresì [...] le procedure riguardanti gli obblighi specifici che gli Stati membri sono tenuti a rispettare in relazione ai controlli, le procedure concernenti gli obblighi di cooperazione che gli Stati membri sono tenuti a rispettare per quanto riguarda i controlli *in loco* da parte della Commissione e l'accesso alle informazioni; le procedure e agli altri adempimenti relativi all'obbligo di segnalare irregolarità e frodi, le condizioni per la conservazione dei documenti giustificativi dei pagamenti effettuati e dei documenti relativi all'esecuzione dei controlli fisici e amministrativi previsti dal diritto dell'Unione; la liquidazione dei conti e la verifica di conformità, l'esclusione dai finanziamenti dell'Unione degli importi posti a carico del bilancio dell'Unione, le procedure per il recupero dei pagamenti indebiti e dei relativi interessi e la forma delle notifiche e delle comunicazioni alla Commissione che incombono agli Stati membri in merito alle irregolarità.

4 Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 1306/2013, intitolato «Ambito di applicazione»:

«Il presente regolamento stabilisce le regole applicabili:

- a) al finanziamento delle spese connesse alla politica agricola comune (PAC), comprese le spese per lo sviluppo rurale;
- b) al sistema di consulenza aziendale;
- c) ai sistemi di gestione e di controllo che saranno istituiti dagli Stati membri;
- d) al regime della condizionalità;
- e) alla liquidazione dei conti.».

5 L'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento dispone:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

g) “irregolarità”: un'irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento [n. 2988/95]».

6 Il regolamento n. 1306/2013 contiene un titolo IV, intitolato «Gestione finanziaria dei fondi», che comprende un capo IV, intitolato «Liquidazione contabile». Nella sezione I di tale capo, intitolata «Disposizioni generali», figura l'articolo 47 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Controlli effettuati *in loco* dalla Commissione», che prevede quanto segue:

«(1) Fatti salvi i controlli eseguiti dagli Stati membri a norma delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali o dell'articolo 287 TFUE, nonché qualsiasi controllo eseguito a norma dell'articolo 322 TFUE o in base al [regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU 1996, L 292, pag. 2)], la Commissione può organizzare controlli *in loco* negli Stati membri al fine di verificare in particolare:

- a) la conformità delle prassi amministrative alle norme dell'Unione;
- b) l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le operazioni finanziate dal FEAGA o dal [Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)];
- c) le modalità secondo le quali sono realizzate e controllate le operazioni finanziate dal FEAGA o dal FEASR;
- d) il rispetto, da parte di un organismo pagatore, dei criteri di riconoscimento di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e la corretta applicazione da parte dello Stato membro delle disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 5.

Le persone autorizzate dalla Commissione dell'esecuzione per suo conto dei controlli *in loco* o gli agenti della Commissione che agiscono nell'ambito delle competenze loro conferite hanno accesso ai libri contabili e a qualsiasi altro documento, compresi i documenti e relativi metadati elaborati o ricevuti e conservati su supporto elettronico, inerenti alle spese finanziate dal FEAGA o dal FEASR.

I poteri di effettuare controlli *in loco* non pregiudicano l'applicazione delle disposizioni nazionali che riservano taluni atti ad agenti specificamente designati dal diritto nazionale. Fatte salve le disposizioni specifiche del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1)] e del regolamento [n. 2185/96], le persone autorizzate dalla Commissione ad intervenire per suo conto non prendono parte, in particolare, alle perquisizioni e all'interrogatorio formale delle persone, ai sensi del diritto dello Stato membro. Essi hanno tuttavia accesso alle informazioni raccolte.

(2) La Commissione preavvisa in tempo utile del controllo *in loco* lo Stato membro interessato o lo Stato membro sul cui territorio esso avrà luogo, tenendo conto dell'onere dell'organizzazione dei controlli sugli organismi pagatori sotto il profilo amministrativo. A tali controlli possono partecipare agenti dello Stato membro interessato.

Su richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro, le autorità competenti di detto Stato membro procedono a controlli complementari o ad indagini relative alle operazioni di cui al presente regolamento[.] A tali controlli possono partecipare gli agenti della Commissione o le persone da essa autorizzate a intervenire per suo conto.

Per migliorare i controlli la Commissione può, con l'accordo degli Stati membri interessati, richiedere l'assistenza delle autorità di detti Stati membri per determinati controlli o indagini».

7 Ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013:

«Gli Stati membri tengono a disposizione della Commissione le informazioni sulle irregolarità constatate e sui sospetti casi di frode e quelle relative alle azioni avviate per il recupero delle somme indebitamente versate in relazione a tali irregolarità e frodi ai sensi della sezione III del presente capo».

8 Il capo IV del titolo IV di tale regolamento contiene una sezione II, intitolata «Liquidazione», che comprende l'articolo 52 di detto regolamento, dedicato alla verifica di conformità e che, ai paragrafi da 1 a 4, dispone quanto segue:

«1. Qualora constati che le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5 non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione e, per il FEASR, in violazione della normativa [dell'Unione] applicabile, come previsto all'articolo 85 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)], la Commissione adotta atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento [dell'Unione]. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 116, paragrafo 2.

2. La Commissione valuta gli importi da escludere tenendo conto della gravità della non conformità constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo di infrazione, nonché del danno finanziario causato all'Unione. Essa basa l'esclusione sull'identificazione di importi indebitamente spesi e, se questi non possono essere identificati se non con uno sforzo sproporzionato, può applicare rettifiche estrapolate o forfettarie. Le rettifiche forfettarie sono effettuate solo quando, date le caratteristiche del caso o perché lo Stato membro non ha fornito alla Commissione le informazioni necessarie, non sia possibile mediante uno sforzo proporzionato identificare con maggiore precisione il danno finanziario causato all'Unione.

3. Prima dell'adozione di una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato formano oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali entrambe le parti cercano di raggiungere un accordo sui provvedimenti da adottare. A questo punto della procedura agli Stati membri è data la possibilità di dimostrare che la portata reale dell'inosservanza è inferiore alla valutazione della Commissione.

In assenza di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare, entro un termine di quattro mesi, le posizioni delle parti. L'esito di tale procedura forma oggetto di una relazione presentata alla Commissione. La Commissione tiene conto delle raccomandazioni in essa contenute prima di adottare una decisione di rifiuto del finanziamento e giustifica l'eventuale decisione di non seguire tali raccomandazioni.

4. Il rifiuto del finanziamento non può riguardare:

a) le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, eseguite più di 24 mesi prima della comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle proprie ispezioni;

(...)».

9 L'articolo 53 del regolamento n. 1306/2013, intitolato «Poteri della Commissione», al suo paragrafo 1 così dispone: «La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme riguardanti l'attuazione:

(...)

b) della verifica di conformità di cui all'articolo 52 per quanto riguarda le misure da adottare in relazione all'adozione della decisione e alla sua attuazione, compreso lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri e i termini da rispettare, nonché la procedura di conciliazione prevista nel medesimo articolo, comprese la costituzione, le funzioni e la composizione dell'organo di conciliazione e le sue modalità di lavoro».

10 Il capo IV del titolo IV di tale regolamento contiene una sezione III, intitolata «Irregolarità», che comprende l'articolo 54 di detto regolamento, rubricato «Disposizioni comuni», il quale, ai paragrafi 1, 2, 4 e 5, recita quanto segue:

«1. 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.

2. Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50% è a carico del bilancio dell'Unione, fermo restando l'obbligo per lo Stato membro di dare corso ai procedimenti di recupero in applicazione dell'articolo 58.

(...)

4. Lo Stato membro dichiara le conseguenze finanziarie che sono a suo carico, in applicazione del paragrafo 2 del presente articolo, nei conti annuali da trasmettere alla Commissione a norma dell'articolo 102, paragrafo 1, lettera c), punto iv). La Commissione ne verifica la corretta applicazione e procede, se del caso, ai necessari adattamenti a seguito

dell'adozione dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 51.

5. Purché abbia seguito la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, la Commissione può adottare atti di esecuzione che escludano dal finanziamento [dell'Unione] gli importi posti a carico del bilancio dell'Unione europea nei seguenti casi:

a) se lo Stato membro non ha rispettato il termine di cui al paragrafo 1;

(...)

c) se ritiene che una irregolarità o il mancato recupero siano imputabili a irregolarità o negligenze dell'amministrazione o di un altro servizio od organismo dello Stato membro.

(...)).

11 Il regolamento n. 1306/2013 contiene un titolo V, intitolato «Sistemi di controllo e sanzioni», che comprende un capo I, intitolato «Norme generali», nel quale figura l'articolo 58 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Tutela degli interessi finanziari dell'Unione», il quale, al paragrafo 1, così dispone:

«Gli Stati membri adottano, nell'ambito della PAC, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare allo scopo di:

(...)

e) recuperare i pagamenti indebiti, maggiorati di interessi, e avviare procedimenti giudiziari a tal fine, se necessario».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014

12 I considerando 25 e 27 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59, e rettifica in GU 2015, L 114, pag. 25), così recitano.

«(25) Occorre disciplinare in dettaglio (...) la procedura di verifica di conformità di cui all'articolo 52 [del regolamento n. 1306/2013] (...).

(...)

(27) Per garantire che nei casi ordinari la procedura di verifica di conformità si concluda entro un periodo di tempo ragionevole è opportuno fissare scadenze specifiche per le diverse fasi della procedura che devono essere rispettate sia dalla Commissione che dagli Stati membri. Nello stesso tempo, tuttavia, è opportuno dare alla Commissione la possibilità di prorogare dette scadenze se la proroga è resa necessaria dalla complessità del caso in esame. La procedura di verifica di conformità dovrebbe dare agli Stati membri il diritto al procedimento in contraddittorio e permettere una corretta valutazione delle informazioni necessarie per stabilire il rischio derivante per i fondi».

13 L'articolo 34 di tale regolamento di esecuzione, intitolato «Verifica di conformità», così dispone:

«1. Per stabilire gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione, qualora constati che le spese non sono state sostenute in conformità delle norme dell'Unione, la Commissione usa le proprie risultanze e tiene conto delle informazioni messe a sua disposizione dagli Stati membri, purché tali informazioni le siano fornite entro i termini da essa stabiliti nell'ambito della procedura di verifica di conformità svolta a norma dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e in conformità del presente articolo.

2. Qualora a seguito di un'indagine ritenga che le spese non sono state sostenute in conformità delle norme dell'Unione, la Commissione comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato specificando i provvedimenti correttivi da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza di tali norme e indica il livello provvisorio della rettifica finanziaria che in questa fase della procedura ritiene corrispondere alle proprie risultanze. Tale comunicazione indica anche la previsione di una riunione bilaterale entro cinque mesi dalla scadenza del termine di risposta concesso allo Stato membro. La comunicazione deve fare riferimento al presente articolo.

Lo Stato membro è tenuto a rispondere entro due mesi dalla ricezione della comunicazione. Nella loro risposta gli Stati membri hanno la possibilità, in particolare, di:

a) dimostrare alla Commissione che l'effettiva portata dell'inadempienza o il rischio per i fondi sono inferiori a quanto indicato dalla Commissione;

b) informare la Commissione dei provvedimenti correttivi adottati per assicurare il rispetto delle norme dell'Unione e della data effettiva della loro attuazione.

In casi giustificati la Commissione, su richiesta motivata dello Stato membro interessato, può autorizzare una proroga di due mesi al massimo del suddetto termine di due mesi. La richiesta deve essere trasmessa alla Commissione prima della scadenza di tale periodo.

Se ritiene che la riunione bilaterale non sia necessaria, lo Stato membro ne informa la Commissione nella risposta alla comunicazione di cui sopra.

3. Nella riunione bilaterale entrambe le parti si adoperano per raggiungere un accordo sulle misure da adottare, come pure sulla valutazione della gravità dell'inosservanza e del danno finanziario causato al bilancio dell'Unione.

Entro i 30 giorni lavorativi successivi alla riunione bilaterale la Commissione elabora il relativo verbale e lo trasmette agli Stati membri. Gli Stati membri possono trasmettere alla Commissione le loro osservazioni entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento del verbale.

Entro i sei mesi successivi alla trasmissione del verbale della riunione bilaterale la Commissione comunica formalmente le proprie conclusioni allo Stato membro sulla base delle informazioni ricevute nell'ambito della procedura di verifica di conformità. La comunicazione contiene la valutazione delle spese da escludere dal finanziamento dell'Unione a norma dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e dell'articolo 12 del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 [della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18)]. La comunicazione fa riferimento all'articolo 40, paragrafo 1, del presente regolamento.

(...)

5. Per l'applicazione dei paragrafi 3 e 4 entro i rispettivi periodi ivi previsti, la Commissione deve disporre di tutte le informazioni pertinenti per la specifica fase della procedura. Ove ritenga che le manchino determinate informazioni la Commissione può, in qualsiasi momento nei periodi fissati ai paragrafi 3 e 4:

- a) chiedere informazioni supplementari allo Stato membro; a questa richiesta lo Stato membro è tenuto a rispondere entro due mesi dal ricevimento della comunicazione; e/o
- b) informare lo Stato membro che intende compiere una missione di audit supplementare per eseguire le verifiche necessarie.

In tal caso, i periodi di cui ai paragrafi 3 e 4 decorrono nuovamente a partire dal ricevimento, da parte della Commissione, delle informazioni supplementari richieste oppure dall'ultimo giorno della missione di audit supplementare.

(...)

7. La Commissione, dopo aver comunicato le proprie conclusioni agli Stati membri a norma dell'articolo 34, paragrafo 3 o paragrafo 4, del presente regolamento, adotta, se necessario, una o più decisioni a norma dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 per escludere dal finanziamento [dell'Unione] la spesa interessata dall'inosservanza delle norme dell'Unione. La Commissione ha facoltà di portare avanti procedure consecutive di verifica di conformità fino a quando lo Stato membro abbia effettivamente attuato i provvedimenti correttivi.

(...)).

14 L'articolo 40 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, intitolato «Procedura di conciliazione», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Uno Stato membro può presentare ricorso all'organo di conciliazione entro 30 giorni lavorativi dal ricevimento della comunicazione formale della Commissione di cui all'articolo 34, paragrafo 3, terzo comma, inviando al segretariato una richiesta motivata di conciliazione.

(...)).

Fatti e decisione controversa

15 I fatti di causa sono stati esposti dal Tribunale ai punti da 2 a 12 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere sintetizzati come segue.

16 Con lettera del 4 gennaio 2017, la Commissione ha chiesto alla Repubblica di Bulgaria di trasmetterle le sue osservazioni vertenti su informazioni comunicate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) nell'ambito dell'indagine INT/2016/101/BG (in prosieguo: la «comunicazione delle risultanze»), dalla quale emergeva, in sostanza, che talune attività fraudolente erano all'origine di indebiti versamenti di fondi dell'Unione. Inoltre, la Commissione ha comunicato alla Repubblica di Bulgaria che l'ammissibilità al finanziamento da parte del FEAGA di tutte le spese relative a programmi attuati da [riservato] (1) era rimessa in discussione e che, di conseguenza, conformemente all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, era all'esame la possibilità di escludere tali spese dal finanziamento dell'Unione. La Commissione ha altresì raccomandato alle autorità bulgare di sospendere i pagamenti a titolo di qualsiasi programma e di qualsiasi transazione cui partecipava [riservato] (2) laddove avessero sufficienti motivi per farlo.

17 Con lettera del 2 maggio 2017, la Commissione ha invitato le autorità bulgare a partecipare a una riunione bilaterale, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, informandole al contempo che essa manteneva la propria posizione secondo cui le constatazioni dell'OLAF indicavano l'esistenza di gravi irregolarità in relazione alle spese menzionate al punto precedente. Essa ha precisato che avrebbe fornito, sempre per lettera e dopo l'uscita della relazione finale dell'OLAF, informazioni supplementari relative alle diverse fasi che sarebbero seguite nell'ambito della procedura di verifica che era stata avviata. La Commissione ha concluso sottolineando che, in attesa di detta relazione, manteneva la propria posizione secondo la quale tutte le spese connesse ai programmi attuati da [riservato] (3) erano a rischio.

18 Con lettera dell'11 settembre 2017, la Commissione ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria il verbale della riunione bilaterale tenutasi il 12 luglio 2017 e le ha sottoposto quesiti complementari. Essa le ha altresì comunicato che occorreva attendere la relazione finale dell'OLAF per passare alle fasi successive della procedura di verifica, in particolare per quanto riguardava la valutazione quantitativa del rischio per il fondo in questione collegato alle carenze constatate. In applicazione dell'articolo 34, paragrafo 9, del regolamento n. 908/2014, la Commissione ha deciso di prorogare di tre

mesi il termine di sei mesi previsto all'articolo 34, paragrafo 3, del medesimo regolamento di esecuzione per comunicare alla Repubblica di Bulgaria le risultanze alle quali era pervenuta.

19 Con lettera del 19 gennaio 2018, la Commissione ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria la relazione finale dell'OLAF recante il riferimento OF/2012/0565/B (in prosieguo: la «prima relazione dell'OLAF»). Essa ha informato le autorità bulgare che avrebbe organizzato una seconda riunione bilaterale con le stesse al fine di discutere detta relazione.

20 Con lettera del 7 maggio 2018, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria a una seconda riunione bilaterale, tenutasi il 29 maggio 2018, al fine di discutere della prima relazione dell'OLAF (in prosieguo: il «secondo invito a una riunione bilaterale»). Essa ha altresì indicato che manteneva la propria posizione secondo la quale tutte le spese connesse ai programmi di promozione cui partecipava [riservato] (4) erano esposte a un rischio. La Commissione ha quindi raccomandato alle autorità bulgare di non rinnovare i pagamenti per tutti i programmi ai quali partecipava [riservato] (5) e di procedere al recupero dei pagamenti irregolari presso i loro beneficiari, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

21 Con lettera del 29 giugno 2018, la Commissione ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria il verbale della seconda riunione bilaterale, nel quale ha ricordato che, nel corso di detta riunione, aveva richiesto talune informazioni supplementari.

22 Con lettera del 3 settembre 2018, la Commissione ha trasmesso alle autorità bulgare la relazione dell'OLAF recante il riferimento OF/2016/0390/B5 (in prosieguo: la «seconda relazione dell'OLAF»), vertente sulle irregolarità commesse da [riservato] (6) nell'ambito di programmi di promozione finanziati dal FEAGA.

23 Con lettera del 1° marzo 2019, la Commissione ha chiesto alle autorità bulgare di fornire informazioni supplementari, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 908/2014, in merito al recupero degli importi collegati alle spese effettuate dal FEAGA nell'ambito dei nove programmi di promozione individuati come presentanti taluni rischi per il fondo in questione, nonché di iscrivere gli importi corrispondenti nel registro dei debitori, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Essa ha altresì indicato che, ai sensi di detto articolo, la domanda di recupero degli importi collegati ai programmi attuati da [riservato] (7) doveva essere presentata entro 18 mesi decorrenti dal 19 gennaio 2018, mentre quella degli importi relativi al programma attuato da [riservato] (8) doveva essere presentata entro 18 mesi decorrenti dal 3 settembre 2018, ovverossia le date in cui la prima e la seconda relazione dell'OLAF (in prosieguo, congiuntamente: le «relazioni finali dell'OLAF») erano state rispettivamente trasmesse all'organismo pagatore bulgaro.

24 Con lettera del 19 novembre 2019, la Commissione ha trasmesso alla Repubblica di Bulgaria una comunicazione ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, nella quale erano analizzate le informazioni fornite dalle autorità bulgare nelle tre lettere di data, rispettivamente, 20 luglio 2018, 21 settembre 2018, e 24 aprile 2019. Ne risultava, in sostanza, che – a seguito della discussione bilaterale del 29 maggio 2018 e sulla base delle informazioni supplementari che le erano state successivamente trasmesse dalla Repubblica di Bulgaria nonché delle relazioni finali dell'OLAF – la Commissione riteneva che il finanziamento di nove programmi di promozione attuato da [riservato] (9) e da [riservato] (10) non fosse conforme alle norme applicabili. Inoltre, essa riteneva che, poiché la Repubblica di Bulgaria non aveva avviato alcuna procedura di recupero, né di iscrizione nel registro dei debitori dell'organismo pagatore, il suo sistema di gestione e di controllo non fosse conforme ai requisiti previsti dal diritto dell'Unione e che sussistesse quindi un rischio per i fondi in questione. Pertanto, la Commissione ha proposto di escludere dal finanziamento del FEAGA un importo di EUR 7 656 848,97.

25 Con lettera del 18 dicembre 2019, la Repubblica di Bulgaria, conformemente all'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, ha adito l'organo di conciliazione, il quale ha emesso un parere il 25 febbraio 2020.

26 Con lettera del 12 agosto 2020, la Commissione ha trasmesso il suo parere definitivo alla Repubblica di Bulgaria, con il quale ha informato quest'ultima che confermava la sua posizione quale espressa nella sua lettera del 19 novembre 2019, e ha quindi proposto di escludere dal finanziamento da parte del FEAGA un importo di EUR 7 656 848,97.

27 Il 17 febbraio 2021 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha applicato, sulla base dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, una rettifica specifica, escludendo dal finanziamento dell'Unione alcune spese effettuate dalla Repubblica di Bulgaria a titolo dei programmi operativi cofinanziati dal FEAGA e dal (FEASR). La decisione controversa ha quindi escluso dal finanziamento dell'Unione un importo di EUR 7 656 848,97.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

28 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 aprile 2021, la Repubblica di Bulgaria ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa, nella parte in cui tale decisione aveva disposto, nei suoi confronti, una rettifica finanziaria di importo pari a EUR 7 656 848,97.

29 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica di Bulgaria deduce cinque motivi, vertenti, in sostanza, il primo, sulla violazione dei suoi diritti procedurali nello svolgimento del procedimento amministrativo in esito al quale è stata adottata la decisione impugnata; il secondo, su un'insufficienza di motivazione; il terzo, su un'erronea interpretazione dell'articolo

54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 relativamente alla fissazione del *dies a quo* del termine di 18 mesi a decorrere dal quale lo Stato membro interessato deve esigere il recupero di ogni pagamento indebito nei confronti del suo beneficiario da parte dello Stato membro interessato; il quarto, su un errore di valutazione in cui è incorsa la Commissione quando ha considerato che l'organismo pagatore non aveva agito con la diligenza richiesta per recuperare le somme controverse e che esso aveva dato prova di negligenza non avviando un procedimento amministrativo di recupero entro i termini previsti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, e, il quinto, sul fatto che l'importo delle spese escluse dal finanziamento dell'Unione attraverso la decisione impugnata non era conforme né all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 né al principio di proporzionalità.

30 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

31 La Repubblica di Bulgaria chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata;
- statuire definitivamente sulla controversia o, in subordine, rinviare la causa dinanzi al Tribunale, e
- condannare la Commissione alle spese.

32 La Commissione chiede il rigetto dell'impugnazione e la condanna della Repubblica italiana alle spese.

Sull'impugnazione

33 A sostegno della propria impugnazione, la Repubblica di Bulgaria deduce due motivi.

34 Il primo verte su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, e l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, nonché su violazioni dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE, del principio di buona amministrazione e del principio di leale cooperazione.

35 Il secondo verte su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso nell'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 54, paragrafo 1, di quest'ultimo.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

36 Con il suo primo motivo, la Repubblica di Bulgaria addebita al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, e l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, nonché violazioni dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE, del principio di buona amministrazione e del principio di leale cooperazione, il che avrebbe indotto il Tribunale a constatare, erroneamente, che i diritti della difesa della Repubblica di Bulgaria e le garanzie procedurali applicabili durante la procedura di verifica di conformità, l'obbligo di motivare i provvedimenti correttivi, i principi di buona amministrazione e di leale cooperazione erano stati rispettati. Tale Stato membro aggiunge che la motivazione della sentenza impugnata è insufficiente e inappropriata, in quanto il Tribunale non ha valutato il complesso dei fatti rilevanti per la controversia e le osservazioni che detto Stato membro aveva prodotto.

37 In primo luogo, lo stesso Stato membro afferma che il Tribunale – ritenendo, ai punti da 47 a 49 della sentenza impugnata, che, alla luce dell'invio del secondo invito a una riunione bilaterale e dello svolgimento di tale riunione, fosse stato posto rimedio ai vizi procedurali relativi alla modifica, da parte della Commissione, della base giuridica della rettifica finanziaria relativa alle spese esposte a un rischio – ha confuso la procedura in contraddittorio prevista all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, con i motivi sostanziali distinti che consentono di infliggere una rettifica finanziaria di cui, rispettivamente, all'articolo 52, paragrafo 1, e all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013.

38 A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria fa valere che talune rettifiche finanziarie applicate ai sensi, da un lato, dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e, dall'altro, dell'articolo 54, paragrafo 5, di tale regolamento si basano su fondamenti giuridici diversi. Di conseguenza, sebbene l'adozione di decisioni su ciascuno di tali fondamenti sia soggetta al medesimo procedimento in contraddittorio, disciplinato dall'articolo 52, paragrafo 3, di detto regolamento, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, la decisione controversa avrebbe dovuto essere fondata sugli stessi motivi in base ai quali il procedimento sfociato nella sua adozione era stato avviato.

39 Pertanto, nel caso di specie, la Commissione avrebbe dovuto interrompere il procedimento avviato sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e iniziare un nuovo procedimento fondato sull'articolo 54, paragrafo 5, di tale regolamento comunicando alla Repubblica di Bulgaria, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, le sue conclusioni, formulate a seguito delle verifiche di cui all'articolo 54, paragrafo 4, del regolamento n. 1306/2013.



40 Il Tribunale avrebbe quindi erroneamente considerato, al punto 42 della sentenza impugnata, che il secondo invito ad una riunione bilaterale era stato idoneo ad adeguare la comunicazione delle risultanze alla nuova base giuridica invocata.

41 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria afferma che il Tribunale ha erroneamente ritenuto, ai punti 61 e 62 della sentenza impugnata, che l'obbligo di motivazione fosse stato rispettato in quanto essa aveva partecipato al procedimento in contraddittorio di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013.

42 A tal riguardo, detto Stato membro fa valere che l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 autorizza la Commissione ad adottare atti di esecuzione che escludano importi dal finanziamento dell'Unione, purché sia stata seguita la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, di tale regolamento, il quale autorizzerebbe la Commissione ad adottare tali atti anche in assenza di un controllo preliminare *in loco*, ai sensi dell'articolo 47 del regolamento n. 1306/2013, fatto salvo il rispetto dei diritti della difesa e del principio del contraddittorio.

43 La Repubblica di Bulgaria ne deduce che, nel caso di specie, la Commissione avrebbe dovuto interrompere la verifica avviata mediante la trasmissione delle relazioni finali dell'OLAF e, dopo aver controllato i documenti di cui all'articolo 54, paragrafo 4, del regolamento n. 1306/2013, essa avrebbe dovuto avviare la procedura prevista al paragrafo 5 di tale articolo 54 inviando, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, una comunicazione che informava lo Stato membro delle sue conclusioni ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, formulate a seguito delle verifiche di cui al paragrafo 4 di tale articolo 54.

44 Orbene, la Commissione avrebbe avviato un'indagine sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e, infine, sarebbe giunta alla conclusione che, a causa della negligenza dell'organismo pagatore per quanto riguarda la richiesta di restituzione da effettuare presso il beneficiario e l'iscrizione degli importi in questione nel registro dei debitori entro il termine previsto all'articolo 54, paragrafo 1, di tale regolamento, il motivo di esclusione era quello di cui all'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), di detto regolamento, e ciò sebbene la motivazione della decisione controversa non facesse alcun riferimento a tale disposizione.

45 In terzo luogo, la Repubblica di Bulgaria ritiene che il Tribunale abbia omesso di verificare se la Commissione avesse rispettato il dovere di diligenza, previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

46 A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria fa valere che la Commissione ha agito prematuramente in quanto, dopo aver ricevuto le relazioni finali dell'OLAF, avrebbe dovuto trasmetterle solo se corredate da una raccomandazione di adottare provvedimenti correttivi e, successivamente, verificare se l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 fosse stato rispettato prima di adottare una decisione di esecuzione sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), di tale regolamento.

47 In quarto luogo, la Repubblica di Bulgaria sostiene che il Tribunale non ha valutato né commentato gli elementi di prova che essa aveva presentato prima dell'udienza e che erano relativi al rispetto dei principi di leale cooperazione e di buona amministrazione. Tali elementi dimostrerebbero che, in altri casi in cui l'organismo pagatore aveva ricevuto un certo numero di relazioni finali relative a controlli realizzati dall'OLAF, anch'esse trasmesse dalla Commissione alle autorità bulgare, quest'ultima non aveva avviato la procedura prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013. A tal riguardo, il Tribunale non avrebbe né valutato né commentato il fatto che la Commissione avesse apparentemente cambiato approccio.

48 Secondo la Repubblica di Bulgaria, la decisione controversa avrebbe potuto essere ragionevolmente adottata solo se le relazioni finali dell'OLAF avessero dimostrato che l'organismo pagatore non aveva rispettato le disposizioni dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, mentre, nel caso di specie, i fatti vertevano su irregolarità commesse dai beneficiari dei fondi agricoli dell'Unione.

49 La Commissione contesta la fondatezza di tale argomento.

Giudizio della Corte

50 Per quanto riguarda, in primo luogo, la censura riassunta ai punti da 37 a 40 della presente sentenza, secondo la quale la Commissione non poteva, mediante il secondo invito a una riunione bilaterale, procedere a un adeguamento della comunicazione delle risultanze, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, dal momento che l'applicazione di una rettifica finanziaria, o ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, o ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, di quest'ultimo regolamento, poggerebbe su fondamenti giuridici diversi, occorre ricordare che, ai punti 41, 42 e 46 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato quanto segue:

«41 (...) si deve constatare che (...) i motivi della rettifica finanziaria controversa, quali esposti nella relazione di sintesi e nella decisione [controversa], corrispondono solo parzialmente a quelli che avevano giustificato l'avvio della procedura di verifica controversa, quali erano stati indicati dalla Commissione nella comunicazione delle risultanze.

42 Tuttavia (...) la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria ad una seconda riunione bilaterale. In tale secondo invito si segnalava, in particolare, che taluni pagamenti avrebbero potuto essere considerati inammissibili al finanziamento da parte dell'Unione e si raccomandava, da un lato, di non rinnovare i pagamenti considerati come a rischio per il fondo in questione e, dall'altro, di recuperare i pagamenti irregolari presso i rispettivi beneficiari, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Inoltre, il secondo invito a una riunione bilaterale conteneva, *in primis*, un riferimento all'articolo 34 del regolamento [d'esecuzione]; *in secundis*, un'identificazione precisa delle irregolarità che, in

tale fase, avrebbero potuto giustificare una rettifica finanziaria e, *in tertiis*, un'indicazione relativa ai provvedimenti correttivi che occorreva prendere in considerazione. In tal senso, si può ritenere che un siffatto invito abbia, in sostanza, adattato la comunicazione delle risultanze trasmessa alla Repubblica di Bulgaria il 4 gennaio 2017.

(...)

46 (...) occorre osservare che proprio perché si è trovata di fronte al rifiuto della Repubblica di Bulgaria di conformarsi ad una parte delle misure correttive previste, vale a dire il recupero dei pagamenti controversi nel più breve tempo possibile, la Commissione, nella richiesta di informazioni supplementari trasmessa il 1° marzo 2019, ha ricordato alla Repubblica di Bulgaria i requisiti derivanti dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. In tale occasione, la Commissione ha sottolineato, in particolare, che la Repubblica di Bulgaria doveva esigere il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari entro 18 mesi dalla notifica delle relazioni finali dell'OLAF nelle due indagini da esso condotte. Inoltre, il rinvio all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 non lasciava alcuno spazio a dubbi circa la possibilità di rettifiche finanziarie qualora detto termine non fosse stato rispettato».

51 L'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013 dispone che la Commissione può, purché sia stata seguita la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, di tale regolamento, adottare atti di esecuzione che escludano dal finanziamento dell'Unione gli importi posti a carico del bilancio dell'Unione se lo Stato membro interessato non ha rispettato il termine di 18 mesi di cui all'articolo 54, paragrafo 1, di detto regolamento, o se ritiene che il mancato recupero sia dovuto a irregolarità o negligenze imputabili a tale Stato membro.

52 In forza dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, 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 di un documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Parallelamente a tale richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.

53 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 40 delle sue conclusioni, dalla formulazione di tale disposizione risulta che l'obbligo gravante sugli Stati membri, in forza di quest'ultima, di esigere la restituzione dei pagamenti indebiti in seguito a irregolarità o negligenze presso il beneficiario sorge a partire dall'approvazione o dal ricevimento, da parte dell'organismo pagatore o dell'organismo incaricato del recupero, di una «relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità».

54 Peraltro, poiché l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 subordina l'adozione, da parte della Commissione, di una decisione di esecuzione sulla base di detta disposizione al rispetto della sola procedura stabilita all'articolo 52, paragrafo 3, di tale regolamento, si deve ritenere, al pari di quanto affermato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, che la procedura che sfocia nell'adozione di un atto di esecuzione sul fondamento dell'articolo 54, paragrafo 5, di detto regolamento possa essere attuata in modo autonomo rispetto alla procedura fondata sull'articolo 52, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

55 Ne consegue che, conformemente all'obiettivo di tutela degli interessi finanziari del bilancio dell'Unione, enunciato ai considerando 37 e 39 del regolamento n. 1306/2013, la Commissione può, qualora sia stata constatata la violazione dell'obbligo di esigere la restituzione, adottare un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, di detto regolamento, fatto salvo il rispetto della procedura stabilita all'articolo 52, paragrafo 3, del medesimo regolamento.

56 Da quest'ultima disposizione, che definisce la procedura da seguire prima di qualsiasi decisione di rifiuto del finanziamento, risulta che l'adozione di una siffatta decisione è subordinata all'esistenza di uno scambio, tra la Commissione e lo Stato membro interessato, di comunicazioni scritte vertenti sui risultati delle verifiche effettuate dalla Commissione allo scopo di raggiungere un accordo sui provvedimenti da adottare. In assenza di accordo, lo Stato membro interessato può chiedere che sia avviata una procedura di conciliazione, in esito alla quale viene presentata alla Commissione una relazione contenente raccomandazioni, la quale ne tiene conto prima di decidere in merito al rifiuto del finanziamento.

57 Conformemente all'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1306/2013, la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione n. 908/2014, il cui articolo 34 stabilisce le modalità della procedura di verifica di conformità prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013.

58 Come risulta dall'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, letto alla luce del considerando 27 di quest'ultimo, si tratta di un procedimento in contraddittorio le cui varie fasi, esposte dal Tribunale al punto 36 della sentenza impugnata, sono soggette al rispetto di scadenze specifiche al fine di garantire che esso si concluda entro un termine ragionevole.

59 Nella prima fase, la Commissione comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato specificando i provvedimenti correttivi che essa ritiene di dover adottare ed indicando il livello provvisorio della rettifica finanziaria che considera adeguata. Conformemente alla giurisprudenza richiamata dal Tribunale al punto 37 della sentenza impugnata, tale comunicazione deve individuare in modo sufficientemente preciso tutte le irregolarità addebitate allo Stato membro interessato che hanno, in definitiva, costituito la base della rettifica finanziaria effettuata. Soltanto una tale comunicazione è idonea a garantire una perfetta conoscenza delle riserve della Commissione (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2012, Spagna/Commissione, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punto 31). Inoltre, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, detta comunicazione deve fare riferimento a tale articolo 34 e



prevedere lo svolgimento di una riunione bilaterale entro quattro mesi dalla scadenza del termine di risposta concesso allo Stato membro interessato.

60 Nel caso di specie, il Tribunale ha rilevato, al punto 42 della sentenza impugnata, che, nel secondo invito a una riunione bilaterale da essa rivolto alla Repubblica di Bulgaria, la Commissione aveva segnalato che taluni pagamenti potevano essere considerati inammissibili al finanziamento da parte dell'Unione. La Commissione vi raccomandava, da un lato, di non rinnovare i pagamenti considerati come a rischio per il fondo di cui trattasi e, dall'altro, di recuperare i pagamenti irregolari presso i loro rispettivi beneficiari, conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Inoltre, il Tribunale ha dichiarato che tale invito conteneva, *in primis*, un riferimento all'articolo 34 del regolamento n. 908/2014; *in secundis*, un'identificazione precisa delle irregolarità che, in tale fase, avrebbero potuto giustificare una rettifica finanziaria e, *in tertiis*, un'indicazione relativa ai provvedimenti correttivi che occorreva prendere in considerazione.

61 È quindi senza commettere errori di diritto che il Tribunale ha potuto dedurre che il secondo invito a una riunione bilaterale rispettava i requisiti di cui all'articolo 34, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014 e, di riflesso, ritenere che quest'ultimo avesse, in sostanza, adeguato la comunicazione delle risultanze trasmessa alla Repubblica di Bulgaria il 4 gennaio 2017.

62 Inoltre, laddove, per mezzo di tale censura, la Repubblica di Bulgaria sostiene che, nel caso di specie, la Commissione ha agito prematuramente quando ha avviato il procedimento ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, per il motivo che essa avrebbe dovuto, in un primo momento, trasmetterle le relazioni finali dell'OLAF corredate da una semplice raccomandazione di adottare provvedimenti correttivi e, successivamente, verificare se essa avesse ottemperato agli obblighi su essa gravanti in forza dell'articolo 54, paragrafo 1, di tale regolamento prima di comunicarle, in un secondo momento, le sue risultanze ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 908/2014, occorre rilevare che tale interpretazione non è affatto suffragata dalla lettera di queste disposizioni.

63 Per di più, detta interpretazione sarebbe difficilmente conciliabile con l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari del bilancio dell'Unione, ricordato al punto 55 della presente sentenza.

64 Infatti, una siffatta interpretazione produrrebbe la conseguenza di costringere la Commissione ad attendere la scadenza del termine di 18 mesi previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 prima di poter avviare il procedimento in contraddittorio istituito all'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014 e, in particolare, di comunicare allo Stato membro interessato i provvedimenti correttivi che, a sua detta, dovrebbero essere attuati, rischiando così di ridurre la probabilità di un recupero effettivo dei pagamenti indebiti risultanti da irregolarità o negligenze.

65 Occorre aggiungere che l'interpretazione propugnata dalla Repubblica di Bulgaria non è giustificata dall'obbligo di tutela dei diritti della difesa dal momento che, come peraltro il Tribunale ha avuto cura di verificare al punto 49 della sentenza impugnata, l'interpretazione da esso accolta non priva lo Stato membro interessato della possibilità di far conoscere proficuamente il suo punto di vista quanto al recupero delle spese esposte a rischio e all'applicazione dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

66 Dalle considerazioni che precedono risulta che la presente censura si basa su un'interpretazione erronea dell'articolo 52, paragrafo 1, e dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, cosicché deve essere respinta in quanto infondata.

67 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento esposto ai punti da 41 a 44 della presente sentenza, con cui la Repubblica di Bulgaria asserisce, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto considerando, ai punti 61 e 62 della sentenza impugnata, che la Commissione avesse ottemperato al suo obbligo di motivazione, sebbene la decisione controversa non faccia alcun riferimento all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, che costituirebbe il vero fondamento giuridico di tale decisione, occorre rilevare che il Tribunale ha giustamente richiamato, al punto 57 della sentenza impugnata, la giurisprudenza costante relativa all'articolo 296 TFUE, in forza della quale la motivazione degli atti giuridici 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.

68 È sempre correttamente che, al punto 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato poi la giurisprudenza secondo la quale, nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti in materia di fondi agricoli dell'Unione, la motivazione di una decisione con cui sia stato negato l'accollo da parte del fondo di alcune delle spese dichiarate deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario fosse stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al fondo interessato l'importo controverso.

69 Ora, nel caso di specie la Repubblica di Bulgaria non rimette in discussione quanto dichiarato dal Tribunale al punto 61 della sentenza impugnata, ossia che tale Stato membro è stato associato al processo di elaborazione della decisione controversa e che la questione del recupero dei crediti controversi, in connessione con l'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, è stata discussa a più riprese tra le parti.

70 Pertanto, la Repubblica di Bulgaria non può fondatamente censurare il Tribunale per averne dedotto, al punto 62

della sentenza impugnata, che essa non poteva asserire di non essere stata informata delle ragioni per le quali la Commissione aveva inteso imporle la rettifica finanziaria relativa alle spese esposte a un rischio, né di non essere stata in grado di comprendere la motivazione della decisione controversa su tale punto.

71 Alla luce della giurisprudenza richiamata dal Tribunale, quest'ultimo non ha quindi commesso alcun errore di diritto nel ritenere che la Commissione non avesse violato il suo obbligo di motivazione.

72 La seconda censura deve quindi essere respinta in quanto infondata.

73 In terzo luogo, nei limiti in cui la Repubblica di Bulgaria ritiene, con l'argomentazione riassunta ai punti 47 e 48 della presente sentenza, che il Tribunale abbia ommesso di esaminare se la Commissione avesse ottemperato al dovere di diligenza, previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, è sufficiente rilevare, al pari di quanto fatto dall'avvocato generale ai paragrafi da 82 a 85 delle sue conclusioni, da un canto, che l'argomento sviluppato dalla Repubblica di Bulgaria dinanzi al Tribunale al riguardo non presentava un carattere autonomo, ma che esso appariva come una conseguenza dell'asserita violazione del procedimento che, secondo tale Stato membro, avrebbe dovuto sfociare nell'adozione della decisione controversa e, dall'altro, che tale argomento era particolarmente sommario e che, contrariamente a quanto sostiene tale Stato membro, dal punto 49 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha esaminato e risposto in modo altrettanto sommario a tale argomento.

74 La terza censura deve quindi essere respinta in quanto infondata.

75 In quarto luogo, per quanto riguarda la censura riassunta ai punti 47 e 48 della presente sentenza, secondo cui il Tribunale non avrebbe esaminato taluni elementi di prova che dimostrerebbero che la Commissione non ha rispettato i principi di leale cooperazione e di buona amministrazione avviando la procedura prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, mentre, in altre ipotesi analoghe verificatesi successivamente, tale procedimento non sarebbe stato avviato, occorre ricordare che, nell'ambito di un'impugnazione, il controllo della Corte ha lo scopo, in particolare, di verificare se il Tribunale abbia risposto in modo giuridicamente adeguato a tutti gli argomenti invocati dal ricorrente, e che il motivo vertente sulla mancata risposta del Tribunale ad argomenti dedotti in primo grado equivale, in sostanza, a invocare una violazione dell'obbligo di motivazione che discende dall'articolo 36 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo comma, di tale Statuto, e dell'articolo 117 del regolamento di procedura del Tribunale (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2025, OA/Parlamento, C-32/24 P, EU:C:2025:118, punto 24 e giurisprudenza citata).

76 Tale obbligo di motivazione delle sentenze non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che ripercorra esaurientemente e singolarmente tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia. La motivazione può quindi essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere i motivi sui quali si fonda la sentenza impugnata e alla Corte di disporre di elementi sufficienti per esercitare il suo controllo in sede di impugnazione (sentenza del 27 febbraio 2025, OA/Parlamento, C-32/24 P, EU:C:2025:118, punto 25 e giurisprudenza citata).

77 Nel caso di specie, per quanto riguarda, da un lato, la lettera della Commissione ricevuta dalla Repubblica di Bulgaria il 12 maggio 2022, occorre rilevare che, al punto 22 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato ricevibile tale elemento di prova che era stato presentato da detto Stato membro il giorno precedente all'udienza dinanzi al Tribunale. Quest'ultimo l'ha poi esaminata al punto 53 di tale sentenza, nel quale ha considerato che detto Stato membro non aveva spiegato in che modo tale lettera potesse suffragare la propria argomentazione, cosicché l'affermazione secondo cui il Tribunale avrebbe ignorato detto elemento di prova non è fondata.

78 Dall'altro lato, nella parte in cui con tale censura la Repubblica di Bulgaria sostiene che il Tribunale non abbia commentato le sue osservazioni fondate sul considerando 29 e sull'articolo 2 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU 2020, L 437, pag. 49), occorre ricordare la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale, ai sensi dell'articolo 256 TFUE, dell'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dell'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), del regolamento di procedura della Corte, un'impugnazione deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda (sentenza del 22 maggio 2025, Trasta Komerbanka/BCE, C-90/23 P, EU:C:2025:369, punto 53 e giurisprudenza citata).

79 Orbene, nel caso di specie, occorre rilevare che gli argomenti della Repubblica di Bulgaria fondati su tale considerando 29 e su detto articolo 2, esposti al punto 48 dell'impugnazione, sono caratterizzati da una totale mancanza di chiarezza e di nesso con la motivazione della sentenza impugnata e sono, di conseguenza, manifestamente irricevibili.

80 Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo dev'essere respinto in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

81 Il secondo motivo di impugnazione verte su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso interpretando l'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 54, paragrafo 1, di tale regolamento, nel senso che, nel caso di specie, il termine di 18 mesi previsto da tale articolo 54, paragrafo 1,

aveva iniziato a decorrere dalla ricezione delle relazioni finali dell'OLAF da parte dell'organismo pagatore.

82 Infatti, ciò che il Tribunale ha dichiarato ai punti da 76 a 78 della sentenza impugnata sarebbe contrario alla giurisprudenza costante di quest'ultimo secondo la quale il processo decisionale previsto all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 presenta carattere contraddittorio e i diversi documenti oggetto della corrispondenza intercorsa nell'ambito del procedimento amministrativo sono documenti preparatori all'adozione di una decisione.

83 La Repubblica di Bulgaria sostiene, in particolare, che il Tribunale ha considerato, al punto 76 della sentenza impugnata, che, se il legislatore dell'Unione avesse inteso fissare il *dies a quo* del termine di 18 mesi previsto affinché gli Stati membri esigano il recupero dei pagamenti indebiti presso i loro beneficiari al momento del completamento formale della procedura di verifica, quale prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, esso avrebbe fatto espresso riferimento agli «atti di esecuzione».

84 Tale Stato membro fa valere al riguardo che sebbene, all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, il legislatore dell'Unione abbia definito in termini generali i documenti alla ricezione dei quali inizia a decorrere il termine di 18 mesi, ciò è dovuto alla natura eterogenea dei controlli, delle risultanze e delle relazioni che possono essere adottati nell'ambito della procedura di verifica e della procedura relativa alle irregolarità.

85 La Repubblica di Bulgaria afferma inoltre che, contrariamente a quanto indicato al punto 77 della sentenza impugnata, essa non contesta il fatto che la Commissione abbia il diritto, in linea di principio, di decidere di avviare una procedura di verifica di conformità e di escludere spese sulla base delle informazioni contenute nelle relazioni finali dell'OLAF.

86 Nel caso di specie, tuttavia, la procedura già avviata ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 avrebbe richiesto che la Commissione adottasse una decisione di rifiuto del finanziamento all'esito di tutte le fasi previste all'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014.

87 Infatti, la procedura prevista all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, avviata sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, di tale regolamento, obbligherebbe la Commissione a concluderla con una decisione di esecuzione adottata sulla stessa base, affinché lo Stato membro interessato possa sapere con certezza quali provvedimenti debba adottare.

88 Non agendo in tal guisa, la Commissione avrebbe posto la Repubblica di Bulgaria nell'incertezza quanto all'esatta natura di ciò le veniva addebitato.

89 Tale Stato membro sostiene che, ai punti da 73 a 81 della sentenza impugnata, il Tribunale ha interpretato erroneamente i fatti del caso di specie in relazione agli articoli 52 e 54 del regolamento n. 1306/2013, fatti che dovrebbero essere interpretati congiuntamente, dato che l'articolo 54 di tale regolamento rinvia all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento stesso per quanto riguarda i diritti della difesa e all'informazione nell'ambito di una decisione da adottare in forza dell'articolo 54, paragrafo 5, del medesimo regolamento.

90 Il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente il combinato disposto dell'articolo 52, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1306/2013, ritenendo che tali disposizioni consentissero alla Commissione di adottare una decisione ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, di tale regolamento, mentre, in realtà, quest'ultima disposizione imporrebbe alla Commissione unicamente di rispettare la procedura in contraddittorio prevista all'articolo 52, paragrafo 3, di detto regolamento per escludere spese sulla base di tale articolo 54, paragrafo 5, in caso di inosservanza del termine previsto all'articolo 54, paragrafo 1, del medesimo regolamento o di negligenza da parte dello Stato membro interessato.

91 La Commissione contesta la fondatezza di tale argomento.

Giudizio della Corte

92 Con tale secondo motivo di impugnazione, la Repubblica di Bulgaria ritiene che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nell'interpretazione da esso operata dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 54, paragrafo 1, di tale regolamento, in quanto, in sostanza, esso ha ritenuto che, nel caso di specie, il termine di 18 mesi previsto da tale articolo 54, paragrafo 1, avesse iniziato a decorrere dalla ricezione delle relazioni finali dell'OLAF da parte dell'organismo pagatore, mentre, secondo tale Stato membro, quando un procedimento è avviato ai sensi dell'articolo 52 di detto regolamento, esso deve sfociare nell'adozione di una decisione di rifiuto del finanziamento al termine delle diverse fasi previste all'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, il che, nel caso di specie, non si è verificato allorché l'OLAF ha trasmesso le sue relazioni finali.

93 Agendo in tal modo, il Tribunale non avrebbe tenuto conto del carattere contraddittorio del processo decisionale previsto all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 nonché del fatto che i documenti trasmessi nell'ambito di tale procedimento amministrativo sono documenti preparatori dell'adozione di una decisione di rifiuto del finanziamento.

94 A tal riguardo, occorre rilevare che il secondo motivo poggia sull'erronea premessa secondo cui la Commissione, avendo avviato la procedura di verifica di conformità sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, sarebbe tenuta ad adottare un atto di esecuzione ai sensi di tale disposizione prima di poter, se del caso, avviare un procedimento sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), di tale regolamento.

95 Infatti, come risulta dall'esame del primo motivo e, in particolare, dai punti da 53 a 55 della presente sentenza, l'obbligo di esigere il recupero dei pagamenti indebiti a seguito di irregolarità o negligenze sorge, segnatamente, a partire dal ricevimento, da parte dell'organismo pagatore o dell'organismo incaricato del recupero, di una «relazione di controllo

o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità» e la procedura che conduce all'adozione di un atto di esecuzione sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 può essere attuata in modo autonomo rispetto alla procedura fondata sull'articolo 52, paragrafo 1, di tale regolamento.

96 Di conseguenza, la Commissione, qualora la violazione dell'obbligo di esigere il recupero sia accertata, e senza essere tenuta a porre prima fine alla procedura avviata sulla base di quest'ultima disposizione, può adottare un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, di detto regolamento, fatto salvo il rispetto della procedura stabilita all'articolo 52, paragrafo 3, del medesimo regolamento.

97 Ciò premesso, il quarto motivo non può essere accolto.

98 Poiché nessuno dei motivi addotti per corroborare la presente impugnazione è stato accolto, occorre respingere quest'ultima *in toto*.

Sulle spese

99 Conformemente all'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

100 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile all'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

101 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Bulgaria, rimasta soccombente in sede di impugnazione, deve essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La Repubblica di Bulgaria si fa carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.

(Omissis)