Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

28 settembre 2016 *

«FEAOG, Sezione “Garanzia” — FEAGA e FEASR — Spese escluse dal finanziamento — Sistema integrato di gestione e di controllo — Riduzioni ed esclusioni in caso di inosservanza delle regole della condizionalità — Rettifica finanziaria forfettaria disposta dalla Commissione conformemente alle linee guida interne adottate in materia — Onere della prova — Interpretazione dell’allegato II del regolamento (CE) n. 73/2009»

Nella causa T-437/14,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da M. Holt e J. Kraehling, in qualità di agenti, assistiti da V. Wakefield, barrister,

ricorrente,

sostenuto da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M. Bulterman e B. Koopman, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Commissione europea, rappresentata da K. Skelly e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e volta all’annullamento di nove righe dell’allegato della decisione di esecuzione 2014/191/UE della Commissione, del 4 aprile 2014, recante esclusione dal finanziamento dell’Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell’ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2014, L 104, pag. 43), per quanto riguarda la voce, inclusa nell’allegato della decisione, relativa alle rettifiche finanziarie applicate a spese sostenute dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord in Scozia nel corso degli esercizi finanziari 2008, 2009 e 2010, dell’importo di EUR 5 606 459,48, per mancata conformità alle norme dell’Unione europea.

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da M. Prek, presidente, I. Labucka (relatore) e V. Kreuschitz, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratore

* Lingua processuale: l’inglese

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 novembre 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Il 29 settembre 2003, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU 2003, L 270, pag. 1).

2 L'articolo 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento prevedeva che «[o]gni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti [fosse] tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III».

3 L'articolo 4 del regolamento in parola così disponeva:

«1. I criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III sono prescritti dalla normativa comunitaria nei seguenti campi:

— sanità pubblica, salute delle piante e degli animali,

— ambiente,

— benessere degli animali.

2. Gli atti citati all'allegato III si applicano nell'ambito del presente regolamento nella versione in vigore e, nel caso delle direttive, attuata dagli Stati membri».

4 L'articolo 6 del regolamento di cui trattasi, intitolato «Riduzione o esclusione dai pagamenti», era del seguente tenore:

«1. In caso d'inosservanza dei criteri di gestione obbligatori (...) in conseguenza di un'azione o di un'omissione direttamente attribuibile al singolo agricoltore, l'ammontare progressivo dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza è (...) ridotto o annullato conformemente alle modalità di applicazione di cui all'articolo 7.

(...)».

5 L'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento disponeva che modalità di applicazione delle riduzioni ed esclusioni di cui all'articolo 6 sarebbero state fissate, tenendo conto «della gravità, della portata, della durata e della frequenza dell'inottemperanza constatata, nonché dei criteri enunciati nei paragrafi 2, 3 e 4». Tali paragrafi prevedevano, in particolare, quanto segue:

«2. In caso di negligenza, la percentuale di riduzione non può superare il 5% e, in caso di recidiva, il 15%.

3. In caso di infrazione dolosa, la percentuale di riduzione non deve essere in linea di massima inferiore al 20% e le sanzioni possono arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere inflitte per uno o più anni civili.

(...)».

6 Per quanto riguarda l'allegato III, che espone i criteri di gestione obbligatori (in prosieguo: i «CGO»), esso è stato modificato dal regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (GU 2004, L 5, pag. 8) il quale vi ha aggiunto un nuovo CGO, numerato 8 bis, del seguente tenore:

«Regolamento (...) n. 21/2004 (...): Articoli 3, 4 e 5».

7 Il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU 2009, L 30, pag. 16), ha abrogato e sostituito il regolamento n. 1782/2003 con effetto dal 1º gennaio 2009 (v. articolo 146, paragrafo 1, e articolo 149). Quest'ultimo regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento n. 73/2009 (GU 2013, L 347, pag. 608). Ai sensi del suo articolo 74, tale regolamento è applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2015.

8 Il considerando 3 del regolamento n. 73/2009 era redatto nei seguenti termini:

«Il regolamento (...) n. 1782/2003 ha sancito il principio secondo cui gli agricoltori che non rispettano determinati requisiti in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, ambiente e benessere degli animali sono soggetti a riduzioni dei pagamenti o all'esclusione dal beneficio del sostegno diretto. Questo dispositivo, cosiddetto di "condizionalità", fa parte integrante del sostegno comunitario nell'ambito dei pagamenti diretti e dovrebbe pertanto essere mantenuto. L'esperienza ha però dimostrato che determinati requisiti nell'ambito del campo di applicazione della condizionalità non sono sufficientemente pertinenti per l'attività agricola o per i terreni agricoli oppure riguardano più le autorità nazionali che gli agricoltori. Appare pertanto opportuno adeguare il campo di applicazione della condizionalità».

9 L'articolo 4 del regolamento n. 73/2009 così disponeva:

«1. Ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti ottempera ai [CGO] elencati nell'allegato II (...)».

10 L'articolo 5 del suddetto regolamento, relativo ai CGO, prevedeva quanto segue:

«1. I [CGO] elencati nell'allegato II sono prescritti dalla normativa comunitaria nei seguenti campi:

a) sanità pubblica, salute delle piante e degli animali,

b) ambiente,

c) benessere degli animali.

2. Gli atti di cui all'allegato II si applicano nella versione in vigore e, nel caso delle direttive, quali attuate dagli Stati membri».

11 L'articolo 14 del regolamento n. 73/2009 faceva obbligo agli Stati membri di istituire e di gestire un sistema integrato di gestione e di controllo ai fini, in particolare, della gestione e del controllo delle regole della condizionalità.

12 L'articolo 22 del regolamento n. 73/2009 imponeva agli Stati membri di procedere a controlli in loco per verificare se l'agricoltore avesse ottemperato ai propri obblighi in materia di condizionalità.

13 L'articolo 23 del suddetto regolamento prevedeva che, qualora non fossero stati osservati i requisiti in materia di condizionalità e tale inosservanza fosse direttamente imputabile all'agricoltore che aveva presentato la domanda di aiuto, «il totale dei pagamenti diretti erogati o che devono essere erogati (...) a tale agricoltore [venisse] ridotto (...) secondo le modalità di applicazione stabilite nell'articolo 24».

14 L'articolo 24 del regolamento in parola stabiliva che modalità di applicazione dovessero essere fissate per quanto riguardava tali riduzioni ed esclusioni. Esso precisava che, in caso di negligenza, la percentuale di riduzione non potesse superare il 5% o, in caso di recidiva, il 15%. In caso di inadempienza intenzionale, in linea di principio, la percentuale di riduzione non poteva essere inferiore al 20% e poteva giungere fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere applicata per uno o più anni civili.

15 All'allegato II, intitolato «[CGO] di cui agli articoli 4 e 5», la riga relativa al CGO n. 8 era del seguente tenore:

«Regolamento (...) n. 21/2004 (...): Articoli 3, 4 e 5».

16 Il regolamento n. 21/2004, al quale fanno riferimento i CGO n. 8 bis del regolamento n. 1782/2003 e n. 8 del regolamento n. 73/2009 (in prosieguo, congiuntamente, il «CGO n. 8»), istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina, per il quale, secondo il suo considerando 20, era necessaria una modifica del regolamento n. 1782/2003.

17 L'articolo 3 del regolamento n. 21/2004 prevede quanto segue:

«1. Il sistema di identificazione e di registrazione degli animali comprende i seguenti elementi:

a) mezzi di identificazione di ciascun animale;

b) registri aggiornati tenuti presso ciascuna azienda;

c) documenti di trasporto;

d) registro centrale o banca dati informatizzata.

2. La Commissione e l'autorità competente dello Stato membro interessato hanno accesso a tutte le informazioni previste dal presente regolamento. Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per garantire l'accesso a questi dati a tutte le parti interessate, comprese le organizzazioni di consumatori riconosciute dallo Stato membro, a condizione che siano rispettati i requisiti in materia di riservatezza e protezione dei dati prescritti dal diritto nazionale».

18 L'articolo 4 del suddetto regolamento enuncia i requisiti relativi ai mezzi di identificazione di ciascun animale. Esso fa riferimento ai requisiti d'identificazione di cui al punto A dell'allegato del medesimo regolamento.

19 L'articolo 5 del regolamento di cui trattasi enuncia i requisiti in materia di registri e fa riferimento ai requisiti sanciti al punto B dell'allegato del medesimo regolamento.

20 L'articolo 6 del suddetto regolamento enuncia i requisiti in materia di documenti di trasporto e fa riferimento ai requisiti sanciti al punto C dell'allegato del medesimo regolamento.

21 L'articolo 7 del regolamento in parola riguarda il registro centrale e l'articolo 8 riguarda la banca dati informatizzata e fa riferimento ai requisiti sanciti al punto D dell'allegato dello stesso regolamento.

Fatti

22 La Commissione europea ha effettuato un controllo della condizionalità in Scozia per le domande relative agli anni 2008, 2009 e 2010 [indagine XC/2010/002/GB Regno Unito (Scozia)] e, con lettera del 24 novembre 2010, ha comunicato al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord le lacune rilevate dai propri revisori nel sistema di condizionalità scozzese.

23 Con lettera del 23 febbraio 2011, il Regno Unito ha risposto e ha presentato le proprie osservazioni alla Commissione.

24 Il 19 dicembre 2011, la Commissione ha trasmesso al Regno Unito un invito scritto a una riunione bilaterale prevista per il 21 febbraio 2012. Il Regno Unito ha risposto positivamente a detto invito e ha espresso la propria posizione sulle questioni sollevate dalla Commissione nella sua lettera del 14 febbraio 2012.

25 Con lettera del 2 marzo 2012, la Commissione ha trasmesso al Regno Unito il verbale della riunione bilaterale.

26 In seguito alla suddetta riunione, la Commissione ha trasmesso al Regno Unito la comunicazione del 27 marzo 2013, in cui essa ha affermato che l'attuazione del sistema di condizionalità in Scozia non era stata conforme alle norme dell'Unione europea negli anni 2008, 2009 e 2010 e ha informato il Regno Unito della sua proposta di escludere dal finanziamento dell'Unione un importo di EUR 5 606 459,48. Nell'allegato di tale lettera, la Commissione ha esposto i motivi dell'esclusione di siffatte spese dal finanziamento dell'Unione. In particolare, la Commissione ha individuato, per le domande relative agli anni 2009 e 2010, in primo luogo, carenze per quanto attiene al controllo effettivo dei CGO n. 2 e n. 4; in secondo luogo, carenze per quanto attiene al controllo effettivo delle buone condizioni agronomiche e ambientali (in prosieguo: le «BCAA») 4, 16 e 18; in terzo luogo, l'inadeguatezza del controllo e delle sanzioni per il CGO n. 8 nell'ambito della condizionalità. Per le domande del 2008, essa ha individuato carenze per quanto attiene al controllo effettivo dei CGO n. 2 e n. 4, carenze per quanto attiene al controllo effettivo delle BCAA 4, 16 e 18, sanzioni e un controllo inadeguati nell'ambito della condizionalità su vari CGO, un atteggiamento indulgente in caso di infrazioni per i CGO n. 7 e n. 8, l'impossibilità di applicare per il CGO n. 4 la sanzione del 5% per non-conformità dovuta alla negligenza e alla mancanza di un seguito sistematico per tutti i casi minori di non conformità. In tale lettera, la Commissione ha proposto una rettifica del 5% per il 2008 e una rettifica del 2% sia per il 2009 che per il 2010, sulla base del rilievo che le autorità scozzesi avevano adottato una serie di misure per porre rimedio a talune lacune riscontrate.

27 Con lettera del 14 maggio 2013, l'organo di coordinamento del Regno Unito ha chiesto di rinviare la questione dinanzi all'organo di conciliazione. Le questioni sottoposte al suddetto organo riguardavano, da un lato, la rettifica finanziaria per la mancata attuazione integrale dei controlli della condizionalità nell'ambito del CGO n. 4 e, dall'altro, l'interpretazione del CGO n. 8. La conciliazione si è svolta il 18 luglio 2013, rimanendo tuttavia infruttuosa.

28 Con lettera dell'8 novembre 2013, la Commissione ha comunicato al Regno Unito che essa manteneva la propria posizione quale indicata nella sua lettera del 27 marzo 2013.

29 Il 4 aprile 2014, con decisione di esecuzione 2014/191/UE recante esclusione dal finanziamento dell'Unione di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2014, L 104, pag. 43; in prosieguo: la «decisione impugnata»), notificata al Regno Unito il 7 aprile 2014, conformemente alla proposta formulata nella sua comunicazione del 27 marzo 2013, la Commissione ha escluso dal finanziamento dell'Unione talune spese sostenute in Scozia nel corso degli esercizi finanziari 2008, 2009 e 2010, dell'importo di EUR 5 606 459,48, per mancata conformità alle norme dell'Unione (articolo 1) e ha imposto un tasso di rettifica forfettario del 5% per il 2008 e del 2% per gli anni 2009 e 2010.

Procedimento e conclusioni delle parti

30 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 giugno 2014, il Regno Unito ha proposto il presente ricorso.

31 Il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia:

— annullare nove righe contenute nell'allegato della decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

32 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare il Regno Unito alle spese.

33 Con istanza depositata presso la cancelleria del Tribunale il 2 aprile 2015, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno Unito.

34 Il 7 luglio 2015, con decisione del presidente della Quarta Sezione del Tribunale, il Regno dei Paesi Bassi è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno Unito, conformemente all'articolo 116, paragrafo 6, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991.

35 Il 30 settembre 2015, a titolo di misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89, paragrafo 3, del suo regolamento di procedura, il Tribunale ha posto una serie di quesiti scritti alle parti ai fini di una risposta in udienza e ha ordinato alla Commissione di produrre il documento VI/5330/97, del 23 dicembre 1997, intitolato «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione garanzia del FEAOG».

36 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza dell' 11 novembre 2015.

In diritto

37 A sostegno del ricorso, il Regno Unito deduce sostanzialmente un unico motivo, vertente sulla violazione dei principi della certezza del diritto, della non-discriminazione e della parità di trattamento, dovuta all'interpretazione illegittima del CGO n. 8 ad opera della Commissione.

38 Il Regno Unito fa valere, in particolare, che è illegittima l'interpretazione da parte della Commissione di detto CGO, secondo la quale quest'ultimo comprende le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e d), del regolamento n.°21/2004 e dunque i requisiti previsti da tali disposizioni, segnatamente la tenuta di un registro centrale o di una banca dati informatizzata e il possesso di documenti di trasporto per gli ovini e caprini.

39 In particolare, sotto un primo profilo, poiché il CGO n. 8 fa esplicito riferimento unicamente agli articoli 3, 4 e 5 del regolamento n. 21/2004, una siffatta interpretazione disattenderebbe la volontà del legislatore di escludere gli articoli da 6 a 8, che definiscono le norme sostanziali di dettaglio relative all'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e d), del regolamento n. 21/2004 dal CGO n. 8 e di elevare al rango di obblighi di condizionalità unicamente i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), nonché agli articoli 4 e 5 del medesimo regolamento.

40 Sotto un secondo profilo, il riferimento agli articoli 4 e 5 nel CGO n. 8, secondo il Regno Unito, sarebbe privo di senso qualora il legislatore avesse inteso includere tutti gli elementi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 21/2004 nel suddetto CGO. Un rinvio al solo articolo 3 sarebbe stato sufficiente.

41 In realtà, detto articolo 3 non sarebbe una disposizione sufficientemente dettagliata e le sole norme sostanziali atte a creare obblighi vincolanti per gli agricoltori sarebbero quelle contenute negli articoli 4 e seguenti del regolamento n. 21/2004.

42 Sotto un terzo profilo, a giudizio del Regno Unito, l'esclusione degli articoli da 6 a 8 del regolamento n. 21/2004 deriva da un'interpretazione teleologica del suddetto regolamento. Esso ritiene, infatti, che sebbene tutte le sue disposizioni siano vincolanti in materia di condizionalità, l'inosservanza di taluni obblighi non comporti necessariamente conseguenze finanziarie. I requisiti, fissati dall'articolo 4 del suddetto regolamento, relativo all'identificazione degli animali, e dall'articolo 5 del medesimo regolamento, relativo alla tenuta di un registro di questi ultimi, costituirebbero le basi del sistema che consentono di ottemperare altresì agli altri obblighi. Inoltre, detti articoli da 6 a 8 non si rivolgerebbero direttamente agli agricoltori, bensì alle autorità nazionali.

43 Sotto un quarto profilo, l'esclusione degli articoli da 6 a 8 dal CGO n. 8 troverebbe giustificazione alla luce del principio della certezza del diritto. Infatti, detto CGO, il quale è soggetto a varie interpretazioni e può comportare conseguenze finanziarie negative per gli agricoltori, dovrebbe essere interpretato in senso favorevole a questi ultimi.

44 Sotto un quinto profilo, il Regno Unito afferma che i principi di non-discriminazione e di parità di trattamento richiedono che un agricoltore che non abbia rispettato uno degli articoli del regolamento n. 21/2004, non incluso nell'elenco del CGO n. 8, non sia trattato allo stesso modo di un agricoltore che non abbia rispettato uno degli articoli inclusi in detto elenco.

45 In via preliminare, la Commissione considera il ricorso del Regno Unito privo di qualsiasi fondamento giuridico, in quanto le righe dell'allegato della decisione impugnata si riferiscono a sei lacune o carenze evidenziate nel sistema di condizionalità del Regno Unito per il 2008 e a tre lacune per gli anni 2009 e 2010. Peraltro, nel corso dell'intero procedimento la Commissione è partita dal presupposto che ogni carenza rilevata sarebbe di per sé sufficiente per giustificare la rettifica finanziaria imposta. Infine, il Regno Unito non ha contestato né le lacune diverse da quella relativa al CGO n. 8 né il principio secondo cui ciascuna di tali lacune giustificava da sola il tasso di rettifica imposto durante il procedimento amministrativo.

46 Nel merito, in primo luogo, la Commissione sottolinea che l'articolo 3 del regolamento n. 21/2004 ha anzitutto una portata generale relativamente al sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina, che comprende tutti gli elementi di cui alle lettere da a) a d) e che è incluso integralmente come CGO. Essa aggiunge che è obbligatorio in tutti i suoi elementi.

L'attuazione di un siffatto sistema costituirebbe poi l'oggetto del suddetto regolamento, come confermato dal considerando 20 del regolamento in parola. Infine, le sue disposizioni dovrebbero ricevere un'interpretazione sistematica e teleologica.

47 In secondo luogo, la Commissione riconosce che gli articoli da 6 a 8 del regolamento n. 21/2004 non sono specificamente designati come CGO e non sono dunque «direttamente applicabili» o «strettamente esecutivi» nell'ambito della condizionalità, con la conseguenza che l'inosservanza da parte degli agricoltori delle norme di dettaglio in essi contenute non potrebbe dar luogo a sanzioni. Tuttavia, essa ritiene che la totale assenza dei documenti di trasporto o di contributo a un registro centrale informatizzato, quali richiesti dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e d), del suddetto regolamento, possa essere sanzionata. Gli articoli da 6 a 8 di quest'ultimo sarebbero inoltre rilevanti per interpretare gli obblighi derivanti dall'articolo 3 del suddetto regolamento e per determinare se un agricoltore abbia adempiuto al suo obbligo di disporre di un sistema di identificazione e di registrazione.

48 In terzo luogo, l'inclusione esplicita degli articoli 4 e 5 del regolamento n. 21/2004 nel CGO n. 8 sarebbe funzionale ad uno scopo diverso da quello dell'articolo 3 del medesimo regolamento, ossia garantire l'omogeneità nei precisi settori della registrazione e dell'identificazione degli animali, elementi di base essenziali nel sistema di registrazione e di identificazione. Pertanto, la violazione di un mero dettaglio previsto da tali disposizioni espone l'agricoltore a sanzioni.

49 Per contro, per quanto concerne l'obbligo di tenuta dei documenti di trasporto o di contributo a una banca dati centrale, i mezzi con cui l'agricoltore adempie a tali obblighi non sarebbero rigorosamente soggetti alle disposizioni degli articoli da 6 a 8 del regolamento n. 21/2004, benché un ispettore debba tenerne conto in sede di controllo.

50 In quarto luogo, la Commissione ritiene che la propria interpretazione delle disposizioni di cui trattasi non sia contraria al principio della certezza del diritto. Tutte le disposizioni del regolamento n. 21/2004 sarebbero infatti obbligatorie.

51 Nella replica, il Regno Unito contesta che il proprio ricorso sia privo di qualsiasi fondamento giuridico e ritiene che la decisione della Commissione sul CGO n. 8, indipendentemente dall'impatto della rettifica finanziaria, produca effetti giuridici e possa dunque formare oggetto di ricorso.

52 Il Regno Unito contesta segnatamente l'argomento della Commissione secondo cui ciascuna carenza individuata giustificherebbe di per sé la percentuale di riduzione applicata. Invero, la Commissione avrebbe applicato una percentuale di riduzione del 5% per il 2008 in base a sei carenze e del 2% per gli anni 2009 e 2010 in base a tre carenze protrattesi in detti anni. Di conseguenza, sebbene il metodo di calcolo non sia cumulativo, le varie carenze devono avere un impatto sulla percentuale finale applicata.

53 Inoltre, il fatto che, durante il procedimento di conciliazione, il Regno Unito non abbia contestato le altre lacune riscontrate o l'affermazione della Commissione, secondo cui ciascuna di tali lacune era sufficiente per giustificare la rettifica proposta, non rende irricevibile la contestazione nell'ambito del presente ricorso.

54 Inoltre, poiché l'organo di conciliazione ha proposto una rettifica del 2% per gli anni 2009 e 2010 in base ad altre circostanze attenuanti, la Commissione potrebbe operare una rettifica anche per il 2008, in considerazione dell'effettivo pregiudizio finanziario cagionato all'Unione, a norma dell'articolo 31, paragrafo 2, 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).

55 Ad ogni modo, il Regno Unito ricorda che la decisione della Commissione sul CGO n. 8 produce effetti giuridici e può dunque formare oggetto del presente ricorso. In particolare, lo Stato membro è sottoposto non soltanto a una rettifica finanziaria ma anche all'obbligo di adottare misure correttive per conformarsi alla normativa dell'Unione [articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU 2006, L 171, pag. 90)]. Nel caso in cui non vi ottemperi, l'inadempimento da parte dello Stato si aggraverebbe e potrebbero applicarsi rettifiche maggiorate in forza della comunicazione AGRI/61495/2002 della Commissione sulla ricorrenza di carenze.

56 Nell'ambito della controreplica, la Commissione afferma che la decisione impugnata è una decisione adottata nel contesto della procedura di liquidazione dei conti a norma dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, che produce effetti puramente finanziari, essendo l'esecuzione delle norme dell'Unione piuttosto l'obiettivo della procedura d'infrazione a norma dell'articolo 258 TFUE.

57 Per quanto riguarda la questione dell'interpretazione dell'ottava riga relativa al CGO n. 8, il Regno Unito afferma, in sostanza, che quest'ultima dovrebbe essere interpretata nel senso che esclude i requisiti di condizionalità di cui agli articoli da 6 a 8 del regolamento n. 21/2004, posto che queste ultime disposizioni non sono esplicitamente indicate in dette riga.

58 La Commissione replica sostanzialmente che, per quanto riguarda il regolamento n. 21/2004, l'articolo 3 figura tra le disposizioni cui fa riferimento il CGO n. 8. Tale articolo contiene un elenco dei quattro diversi requisiti di condizionalità, che rimangono obbligatori ed applicabili e ciò sebbene gli articolo da 6 a 8 del suddetto regolamento, che specificano i requisiti fissati dal citato articolo 3, lettere c) e d), non lo siano più.

59 Per giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenza del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, EU:C:2005:362, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

60 Peraltro, dal momento che le interpretazioni letterale e storica di un regolamento, e in particolare di una delle sue disposizioni, non consentono di coglierne la portata esatta, occorre interpretare la normativa di cui trattasi sulla scorta tanto della sua finalità quanto della sua economia generale (v, in tal senso, sentenze del 31 marzo 1998, Francia e a./Commissione, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, punto 168, e del 25 marzo 1999, Gencor/Commissione, T-102/96, EU:T:1999:65, punto 148).

61 Il regolamento n. 73/2009, che ha abrogato il regolamento n. 1782/2003 a decorrere dal 1º gennaio 2009 (articolo 146, paragrafo 1, e articolo 149 del regolamento n. 73/2009), è applicabile ai fatti della presente fattispecie per gli anni 2009 e 2010, mentre il regolamento n. 1782/2003 rimane applicabile per quanto riguarda il 2008.

62 L'articolo 4 del regolamento n. 73/2009, sostanzialmente equivalente all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003, disponeva che gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti erano tenuti ad ottemperare ai CGO elencati nell'allegato II. Quest'ultimo fa riferimento a vari requisiti in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, identificazione, registrazione e benessere degli animali.

63 Tra questi requisiti, il CGO n. 8 dell'allegato II del regolamento n. 73/2009, sostanzialmente equivalente al CGO n. 8 bis dell'allegato III del regolamento n. 1782/2003, per l'identificazione e la registrazione degli animali, faceva riferimento agli articoli 3, 4 e 5 del regolamento n. 21/2004.

64 Mentre l'articolo 3 del regolamento n. 21/2004 elenca quattro elementi costitutivi del sistema di identificazione e di registrazione degli animali, solo gli articoli 4 e 5, che precisano e descrivono in dettaglio i primi due elementi [previsti dall'articolo 3, lettere a) e b)], sono indicati nel CGO n. 8.

65 In primo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli da 3 a 8 del regolamento n. 21/2004, è giocoforza constatare che dal loro sistema generale emerge che non era previsto che l'articolo 3 avesse una portata autonoma poiché si limita ad elencare gli elementi ripresi e poi illustrati negli articoli da 4 a 8, che definiscono il contenuto di tali elementi.

66 In secondo luogo, per quanto concerne il significato da attribuire al rinvio operato dal CGO n. 8 agli articoli da 3 e 5 del regolamento n. 21/2004, si deve ritenere che solo gli elementi menzionati agli articoli 4 e 5 ed elencati all'articolo 3, lettere a) e b), del medesimo regolamento, vengano fatti assurgere a requisiti di condizionalità.

67 Inoltre, la logica di siffatta interpretazione del CGO n. 8 è confermata dalla differenza nella natura tra, da un lato, gli elementi elencati dall'articolo 3, lettere a) e b) del regolamento n. 21/2004 e ripresi agli articoli 4 e 5 del suddetto regolamento e, dall'altro, gli elementi menzionati all'articolo 3, lettere c) e d), del regolamento n. 21/2004 e ripresi agli articoli da 6 a 8 del suddetto regolamento. Infatti, contrariamente agli elementi di cui agli articoli 4 e 5 del regolamento n. 21/2004, gli elementi di cui agli articoli da 6 a 8 del medesimo regolamento riguardano gli obblighi gravanti essenzialmente sui soli Stati membri, il che può spiegare la volontà del legislatore di non fare della loro osservanza una condizione per i pagamenti a favore degli agricoltori.

68 Tale conclusione vale rispetto all'articolo 6 del regolamento n. 21/2004 nei limiti in cui quest'ultimo prevede un obbligo per l'autorità competente di ciascuno Stato membro di predisporre un modello di documento di trasporto che deve accompagnare ogni spostamento degli animali sul territorio nazionale tra le varie aziende e il quale, ai sensi del paragrafo 4 del suddetto articolo, è facoltativo negli Stati membri in cui è operante una banca dati centrale informatizzata. Gli Stati membri devono inoltre comunicarsi reciprocamente detto documento e notificarlo alla Commissione. Secondo il paragrafo 3 di tale disposizione, il detentore degli animali, stabilito nell'azienda di destinazione, deve semplicemente conservare il documento per un determinato periodo che dev'essere fissato dall'autorità competente.

69 Lo stesso vale per l'articolo 7 del suddetto regolamento, nei limiti in cui impone agli Stati membri l'obbligo di istituire e di tenere un registro centrale di tutte le aziende esistenti nel suo territorio, e per l'articolo 8 del medesimo regolamento, che richiede agli Stati membri di istituire una banca dati informatizzata alla quale il detentore degli animali, in forza del paragrafo 2 di tale disposizione, deve trasmettere, entro un certo termine, le informazioni relative agli animali presenti nella sua azienda e ai loro spostamenti.

70 Alla luce di quanto precede è da ritenersi che sebbene il Regno Unito sia vincolato al regolamento n. 21/2004 nella sua interezza, il che include i suoi articoli da 5 a 8, non si può considerare che l'osservanza di tali articoli, anche tramite il rinvio operato al suo articolo 3 dal CGO n. 8, condizioni i pagamenti erogati a favore degli agricoltori.

71 Ne deriva che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel ritenere che la conformità dei pagamenti a favore degli agricoltori scozzesi dovesse essere valutata a titolo del CGO n. 8, nei limiti in cui detta istituzione richiedeva il rispetto di tutti gli elementi elencati all'articolo 3 del regolamento n. 21/2004, segnatamente degli elementi illustrati agli articoli da 6 a 8 di quest'ultimo.

72 Tuttavia, va necessariamente constatato che tale errore, nelle circostanze delle presente fattispecie, non può comportare l'annullamento della decisione impugnata.

73 A tal riguardo, dalla giurisprudenza emerge che anche se uno dei motivi, sui quali un atto controverso è fondato, è viziato da errore, tale vizio può tuttavia non condurre all'annullamento di tale atto se gli altri motivi della decisione impugnata sono sufficienti a determinarne la fondatezza (v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2006, SELEX Sistemi Integrati/Commissione, T-155/04, EU:T:2006:387, punto 47).

74 Infatti, va rilevato che la Commissione era legittimata ad applicare un coefficiente di rettifica finanziaria del 5% per ciascuna delle carenze individuate nel sistema dei controlli nel Regno Unito in applicazione del metodo riportato nel documento VI/5330/97, di cui il Regno Unito non contesta la legittimità.

75 Dall'allegato 2, secondo comma, del documento VI/5330/97 risulta che le rettifiche finanziarie sono calcolate con particolare riguardo all'importanza della non-conformità riscontrata e che la Commissione tiene conto, a tal fine, della natura e della gravità dell'infrazione nonché del pregiudizio finanziario causato all'Unione. In particolare, viene ivi previsto un metodo di valutazione della rettifica finanziaria sulla base dei rischi di danno finanziario, il quale mira a comprendere irregolarità sistemiche e può condurre a rettifiche forfettarie pari al 2, al 5, al 10 o al 25% delle spese dichiarate, in funzione dell'entità del rischio di danno finanziario per l'Unione derivante dalle carenze dei sistemi di controlli (allegato 2, ottavo comma, del documento VI/5330/97).

76 Per quanto riguarda la scelta tra i tassi forfettari applicabili, quali ripresi al punto 3.1, primo trattino, del documento AGRI-2005-64043, emanato il 9 giugno 2006 ed intitolato «Comunicazione sul trattamento, da parte della Commissione, nel contesto della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, delle carenze riscontrate nei sistemi di controllo della condizionalità attuati dagli Stati membri» (in prosieguo: la «comunicazione AGRI-2005-64043»), la cui legittimità non viene contestata dal Regno Unito, il documento VI/5330/97 precisa che, qualora vengano eseguiti tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si giustifica una rettifica del 5% in quanto si può ragionevolmente concludere che non vengono fornite garanzie sufficienti circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di danno per il FEAOG (allegato 2, comma 18, del documento VI/5330/97).

77 Inoltre, dall'allegato 2, comma 25, del documento VI/5330/97 emerge che, qualora nello stesso sistema vengano rilevate diverse carenze, le rettifiche forfettarie non vengono cumulate in quanto la carenza più grave viene considerata indicativa dei rischi connessi al sistema di controllo nel suo insieme.

78 Nella specie, la Commissione ha applicato rettifiche forfettarie del 5% per il 2008 in base alle varie carenze riscontrate nel sistema di condizionalità del Regno Unito, riassunte al precedente punto 26 e indicate nell'allegato della decisione impugnata. Per gli anni di domanda 2009 e 2010, essa ha operato una riduzione di tale tasso di rettifica in base alle circostanze attenuanti prese in considerazione e segnatamente alle misure adottate dal Regno Unito per porre rimedio alle carenze riscontrate. Ciascuna delle nove righe impugnate dell'allegato della decisione impugnata si riferisce a varie carenze e non unicamente al CGO n. 8. Per il Regno Unito e la misura «Condizionalità», esse devono leggersi come segue in combinato disposto con l'allegato della lettera del 27 marzo 2013:

Anno finanziario	Motivazione	Tipo	%	Valuta	Importo	Detrazioni	Impatto finanziario
2009	Regime sanzionatorio poco rigoroso per i CGO 7 e 8, nessun seguito dato a non conformità minori, controllo non effettivo di BCAA, anno di domanda 2008	Forfettaria	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38
2010	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2009	Forfettaria	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47
2010	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2009	Forfettaria	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Regime sanzionatorio poco rigoroso per i CGO 7 e 8, nessun seguito dato a non conformità minori, controllo non effettivo di BCAA, anno di domanda 2008	Forfettaria	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51

2011	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2010	Forfettaria	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2009	Forfettaria	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63
2011	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2009	Forfettaria	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	Controllo non effettivo di BCAA e CGO 2, 4 e 8, anno di domanda 2010	Forfettaria	2	EUR	– 1 164 633,01	– 388,79	– 1 164 244,22
2011	Regime sanziona-torio poco rigoroso per i CGO 7 e 8, nessun seguito dato a non conformità minori, controllo non effettivo di BCAA, anno di domanda 2008.	Forfettaria	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 Tenuto conto del calcolo della rettifica, nella lettera del 27 marzo 2013, la Commissione ha precisato che, in linea con la comunicazione AGRI-2005-64043, la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli nel contesto della condizionalità e l'applicazione scorretta ovvero la mancata applicazione delle sanzioni previste dai regolamenti, con conseguente perdita del loro effetto dissuasivo, sono considerate carenze nei controlli essenziali. Siffatte carenze o insufficienze sono state rilevate. In suddetta lettera, le carenze di cui trattasi sono raggruppate nel seguente modo:

«Anno 2008

— carenze per quanto riguarda l'effettivo controllo dei CGO n. 2 e n. 4;

— carenze per quanto riguarda l'effettivo controllo delle BCAA 4, 16 e 18;

— i CGO non sono stati tutti oggetto di un controllo e di sanzioni adeguati nell'ambito della condizionalità;

— la sanzione del 5% per non conformità dovuta alla negligenza non è stata possibile per il CGO n. 4;

— assunzione di un atteggiamento indulgente in caso di infrazioni per i CGO n. 7 e n. 8;

— mancanza di un seguito sistematico per tutti i casi minori di non-conformità.

Anno 2009 e 2010

— carenze per quanto riguarda l'effettivo controllo dei CGO n. 2 e n. 4;

— carenze per quanto riguarda l'effettivo controllo delle BCAA 4, 16 e 18;

— inadeguatezza del controllo e delle sanzioni per il CGO n. 8 nell'ambito della condizionalità».

80 Nella stessa lettera la Commissione ha precisato che, in base a dette carenze o insufficienze e in riferimento alla comunicazione AGRI-2005-64043, una rettifica del 5% veniva proposta per il 2008 e «che ciascuna di [siffatte] carenze, considerate separatamente, potrebbe essere sufficiente per giustificare la rettifica proposta».

81 Il Regno Unito non ha contestato tale presa di posizione da parte della Commissione dinanzi all'organo di conciliazione.

82 Detta presa di posizione è stata confermata dalle conclusioni dell'organo di conciliazione allegate alla lettera dell'8 novembre 2013, nei seguenti termini:

«[S]econdo i servizi, qualsiasi debolezza evidenziata nella lettera di conciliazione, ma non nella domanda di conciliazione, sarebbe di per sé sufficiente a condurre alla rettifica proposta (...).

83 Del pari, il Regno Unito non nega il fatto di aver contestato, nell'ambito del presente ricorso, unicamente la valutazione della Commissione del CGO n. 8, che, per ogni riga dell'allegato della decisione impugnata, è solo una delle giustificazioni addotte dalla Commissione a sostegno del tasso di rettifica applicato».

84 Per giunta, durante il procedimento amministrativo, il Regno Unito è stato posto in condizione di comprendere che le carenze riscontrate riguardavano controlli essenziali che generano un rischio di danni significativi per i fondi dell'Unione e che, di conseguenza, ciascuna di esse poteva dare luogo a un tasso di rettifica forfettario del 5%, in base alla metodologia riportata nel documento VI/5330/97.

85 Sebbene, nell'ambito del presente ricorso, il Regno Unito sembri contestare la possibilità che il tasso di rettifica applicato possa essere giustificato da carenze diverse da quelle di cui esso contesta l'effettività, è giocoforza constatare che l'unico argomento da esso addotto riguarda la constatazione di una differenza nei tassi applicati da un anno all'altro. In sostanza, tale constatazione sarebbe rivelatrice dell'impatto che ogni carenza può avere sul tasso di rettifica definito.

86 Tale argomento non può tuttavia essere accolto. Infatti, già nella lettera del 27 marzo 2013, la Commissione aveva chiarito che, per gli anni 2009 e 2010, poiché le autorità scozzesi nel 2009 avevano adottato misure correttive per porre rimedio a talune carenze individuate, il rischio per i fondi dell'Unione era diminuito e, di conseguenza, il tasso di rettifica era stato portato al 2%. La Commissione ha dunque provveduto ad una riduzione del tasso applicabile in base ad una circostanza attenuante.

87 Alla luce di tutto quanto precede, il presente ricorso dev'essere respinto in quanto infondato.

Sulle spese

88 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

89 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno Unito, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

90 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le proprie spese.

Prek Labucka Kreuschitz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 settembre 2016.

Firme