Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

13 febbraio 2020*

«Impugnazione – Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione "Garanzia", Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – Spese escluse dal finanziamento dell'Unione europea – Spese effettuate dalla Repubblica ellenica – Regolamento (CE) n. 1782/2003 – Regolamento (CE) n. 796/2004 – Regime di aiuti per superficie – Nozione di "pascolo permanente" – Rettifiche finanziarie forfettarie»

Nella causa C-252/18 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 6 aprile 2018,

Repubblica ellenica, rappresentata da G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou e E. Chroni, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da D. Triantafyllou e A. Sauka, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado

Regno di Spagna, rappresentato da S. Jiménez García, in qualità di agente,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, D. Šváby (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione la Repubblica ellenica chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1º febbraio 2018, Grecia/Commissione (T-506/15, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2018:53), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso avverso la decisione di esecuzione 2015/1119/UE della Commissione, del 22 giugno 2015, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2015, L 182, pag. 39; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 1782/2003

2 I considerando 3, 4, 21 e 24 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 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), enunciavano quanto segue:

«(3) Al fine di evitare l'abbandono delle terre agricole e garantire che siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali, occorrerebbe stabilire norme che talvolta trovino riscontro negli ordinamenti nazionali. È pertanto opportuno istituire un quadro comunitario, all'interno del quale gli Stati membri possano adottare requisiti in funzione delle particolari caratteristiche delle zone interessate, tra cui le condizioni pedologiche e climatiche, i metodi colturali in uso (uso del suolo, avvicendamento delle colture, pratiche agronomiche) e le strutture agrarie.

(4) In considerazione dei benefici ambientali del pascolo permanente, è opportuno adottare misure per incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti, onde evitare una riconversione massiccia in seminativi.

(...)

(21) I regimi di sostegno della politica agricola comune prevedono un sostegno diretto al reddito, in particolare al fine di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola. Tale obiettivo è strettamente connesso alla conservazione delle zone rurali. Per evitare un'errata attribuzione dei contributi comunitari, non dovrebbe essere corrisposto alcun pagamento di sostegno agli agricoltori che hanno creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere i pagamenti in questione.

(...)

(24) Il potenziamento della competitività dell'agricoltura comunitaria e la promozione della qualità dei prodotti alimentari e della tutela ambientale implicano necessariamente un calo dei prezzi istituzionali dei prodotti agricoli e un aumento dei costi di produzione per le aziende agricole della Comunità. Per realizzare questi obiettivi e promuovere un'agricoltura più sostenibile e orientata verso il mercato, è necessario completare la transizione del sostegno dal prodotto al produttore, introducendo un sistema di sostegno disaccoppiato del reddito di ciascuna azienda. Pur lasciando invariata l'entità dell'aiuto effettivamente corrisposto agli agricoltori, il disaccoppiamento renderà notevolmente più efficace il sostegno al reddito. È quindi opportuno

subordinare il pagamento unico per azienda al rispetto delle norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in buone condizioni agronomiche e ambientali».

3 Il regolamento in parola conteneva un titolo III, rubricato «Regime di pagamento unico», nel quale figurava un capitolo 3 relativo ai «[d]iritti all'aiuto». La sezione 1 di tale capitolo, concernente i «diritti all'aiuto basati sulla superficie», comprendeva un articolo 43 rubricato «Fissazione dei diritti all'aiuto», ai sensi del quale:

«1. Fatto salvo l'articolo 48, ogni agricoltore è titolare di un diritto all'aiuto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato diritto ai pagamenti diretti di cui all'allegato VI nel corso del periodo di riferimento.

Il numero totale dei diritti all'aiuto è uguale al summenzionato numero medio di ettari.

(...)

2. Il numero di ettari di cui al paragrafo 1 comprende inoltre:

(...)

b) l'intera superficie foraggera durante il periodo di riferimento.

3. Agli effetti del paragrafo 2, lettera b) del presente articolo, per "superficie foraggera" s'intende la superficie aziendale disponibile durante tutto l'anno civile, a norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 2419/2001 della Commissione[, dell'11 dicembre 2001, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) n. 508/92 del Consiglio (GU 2001, L 327, pag. 11)], per l'allevamento di animali, comprese le superfici utilizzate in comune e le superfici adibite ad una coltura mista. Non sono compresi in questa superficie:

– fabbricati, boschi, stagni, sentieri;

(...)».

4 L'articolo 44 del regolamento n. 1782/2003, relativo all'«[u]so dei diritti all'aiuto», al paragrafo 2, così disponeva:

«Per "ettari ammissibili" s'intende qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli».

Regolamento n. 796/2004

5 L'articolo 2, primo comma, del regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui ai regolamenti n. 1782/2003 e (CE) n. 73/2009, nonché modalità di

applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio (GU 2004, L 141,pag. 18), come modificato dal regolamento (CE) n. 380/2009 della Commissione dell'8 maggio 2009 (GU 2009, L 116, pag. 9) (in prosieguo: il «regolamento n. 796/2004»), era così formulato:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

1 bis) "parcella agricola": una porzione continua di terreno sulla quale è coltivato un solo gruppo di colture da un solo agricoltore; tuttavia, se nell'ambito del presente regolamento è richiesta una dichiarazione separata di utilizzazione di una superficie all'interno di un gruppo di colture, tale utilizzazione specifica limita ulteriormente la parcella agricola;

(...)

2) "pascolo permanente": terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più, esclusi i terreni ritirati dalla produzione conformemente all'articolo 107, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1782/2003, i terreni ritirati dalla produzione conformemente al regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio[, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GU 1992, L 215, pag. 85)], i terreni ritirati dalla produzione conformemente agli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio[, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU 1999, L 160, pag. 80)] e i terreni ritirati dalla produzione conformemente all'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio[, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1)];

2 bis) "erbe e altre piante erbacee da foraggio": tutte le piante erbacee tradizionalmente presenti nei pascoli naturali o normalmente comprese nei miscugli di sementi per pascoli e prati nello Stato membro (a prescindere dal fatto che siano utilizzati per il pascolo degli animali o meno). Gli Stati membri possono includere i seminativi elencati nell'allegato IX del regolamento [n. 1782/2003];

(...)».

6 A tale riguardo, il considerando 1 del regolamento (CE) n. 239/2005 della Commissione, dell'11 febbraio 2005 (GU 2005, L 42, pag. 3), che ha modificato il regolamento n. 796/2004 nella sua versione iniziale, recitava:

«Il testo di talune definizioni contenute nell'articolo 2 del regolamento n. 796/2004 (...) deve essere reso più chiaro. In particolare occorre chiarire la definizione di "pascolo permanente" contenuta nel punto 2 del suddetto articolo e introdurre inoltre una definizione del termine "erba e altre piante erbacee da foraggio". In tale contesto occorre tuttavia considerare che gli Stati membri devono disporre di una certa flessibilità per poter tener conto delle condizioni agronomiche locali».

7 L'articolo 8 del regolamento n. 796/2004, rubricato «Principi generali applicabili alle parcelle agricole», al suo paragrafo 1 disponeva quanto segue:

« Fatto salvo l'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009, una parcella agricola arborata è considerata come una superficie ammissibile ai fini dei regimi di aiuto per superficie, purché le attività agricole o eventualmente la produzione prevista vi si possano praticare in condizioni comparabili a quelle delle parcelle non arborate della stessa zona».

8 Il titolo III del medesimo regolamento, relativo ai «Controlli», conteneva l'articolo 27, rubricato «Selezione del campione di controllo». Il paragrafo 1 di tale articolo disponeva quanto segue:

«1. L'autorità competente seleziona i campioni di controllo per i controlli in loco previsti dal presente regolamento in base a un'analisi dei rischi e alla rappresentatività delle domande di aiuto presentate. L'efficienza dell'analisi dei rischi è valutata e aggiornata su base annua.

a) stabilendo la rilevanza di ciascun fattore di rischio;

b) confrontando i risultati relativi al campione selezionato in base all'analisi dei rischi e quelli del campione selezionato a caso di cui al secondo comma;

c) tenendo conto della situazione specifica dello Stato membro.

Per ottenere il fattore di rappresentatività, gli Stati membri selezionano in modo casuale tra il 20 e il 25% del numero minimo di agricoltori da sottoporre a controlli in loco indicato all'articolo 26, paragrafi 1 e 2.

(...)».

9 Nel medesimo titolo figurava l'articolo 30 di tale regolamento, rubricato «Determinazione delle superfici». Il paragrafo 2 di tale articolo così recitava:

«Può essere presa in considerazione la superficie totale di una parcella agricola, purché sia interamente utilizzata secondo le norme usuali dello Stato membro o della regione interessata. Negli altri casi viene considerata la superficie realmente utilizzata.

Per le regioni in cui taluni elementi, come le siepi, i fossi e i muri, rientrano per tradizione nelle buone pratiche agricole di coltivazione o uso del suolo, gli Stati membri possono stabilire che la superficie corrispondente sia considerata parte di una superficie interamente utilizzata, a condizione che non superi una larghezza totale che gli Stati membri devono determinare. Tale larghezza corrisponde tassativamente alla larghezza tradizionale nelle regioni interessate e non supera i due metri.

(...)».

Regolamento (CE) n. 1290/2005

10 Sotto il titolo IV, rubricato «Liquidazione dei conti e sorveglianza da parte della Commissione», 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), figurava l'articolo 31 rubricato «Verifica di conformità». I paragrafi da 2 a 4 di tale articolo erano così formulati:

«2. La Commissione valuta gli importi da rifiutare tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza, nonché del danno finanziario causato alla Comunità.

3. Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le parti cercano di raggiungere un accordo sulle misure da adottare.

In assenza di accordo, lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi, il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione, che la esamina prima di adottare una decisione di rifiuto del finanziamento.

4. Il rifiuto del finanziamento non può riguardare:

a) le spese di cui all'articolo 3, paragrafo 1, eseguite più di 24 mesi prima della comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche;

(...)».

Regolamento (CE) n. 885/2006

11 Il regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento 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), conteneva un articolo 11 rubricato «Verifica di conformità». Tale articolo, ai paragrafi da 1 a 3 disponeva quanto segue:

«1. Qualora, a seguito di un'indagine, la Commissione ritenga che le spese non sono effettuate nel rispetto delle norme comunitarie, comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato e indica i provvedimenti correttivi da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza delle norme stesse.

La comunicazione deve fare riferimento al presente articolo. Lo Stato membro risponde entro due mesi dal ricevimento della comunicazione e la Commissione può conseguentemente modificare la sua posizione. In casi giustificati la Commissione può accordare una proroga del termine per la risposta.

Alla scadenza del termine utile per la risposta, la Commissione convoca una riunione bilaterale ed 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 alla Comunità.

2. Entro due mesi dalla data di ricevimento dei verbali della riunione bilaterale di cui al paragrafo 1, terzo comma, gli Stati membri comunicano le informazioni richieste nel corso di tale riunione o qualsiasi altra informazione ritenuta utile per la verifica in corso.

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

Dopo la scadenza del termine di cui al primo comma, 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 in questione valuta la spesa che la Commissione prevede di escludere dal finanziamento comunitario ai sensi dell'articolo 31 del regolamento [n. 1290/2005] e fa riferimento all'articolo 16, paragrafo 1, del presente regolamento.

3. Lo Stato membro informa la Commissione dei provvedimenti correttivi adottati per assicurare il rispetto delle norme comunitarie e della data effettiva della loro attuazione.

La Commissione, dopo aver esaminato le eventuali relazioni redatte dall'organo di conciliazione a norma del capo 3 del presente regolamento, adotta, se necessario, una o più decisioni ai sensi dell'articolo 31 del regolamento [n. 1290/2005] per escludere dal finanziamento comunitario la spesa interessata dall'inosservanza delle norme comunitarie, fino a quando lo Stato membro abbia effettivamente attuato i provvedimenti correttivi.

Nel valutare la spesa da escludere dal finanziamento comunitario, la Commissione può tenere conto delle informazioni comunicate dallo Stato membro dopo la scadenza del termine indicato al paragrafo 2, se ciò è necessario per valutare meglio il danno finanziario arrecato al bilancio comunitario, a condizione che la trasmissione tardiva delle informazioni sia giustificata da circostanze eccezionali.

(...)».

Regolamento n. (CE) 73/2009

12 I considerando 7 e 23 del 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) così recitavano:

«(7) Il regolamento [n. 1782/2003] ha riconosciuto i benefici ambientali del pascolo permanente. Le misure previste in tale regolamento sono intese ad incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti e a cautelarsi da una loro riconversione massiccia in seminativi.

(...)

(23) Dall'esperienza maturata nell'applicare il regime di pagamento unico è emerso che il sostegno al reddito disaccoppiato in certi casi è stato erogato a beneficiari le cui attività agricole costituivano solo una parte insignificante delle loro attività economiche globali o il cui obiettivo commerciale non era affatto, o era solo marginalmente, connesso all'esercizio di un'attività agricola. Per evitare di erogare un sostegno al reddito agricolo a simili beneficiari e garantire che il sostegno comunitario sia utilizzato esclusivamente per assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, qualora ricorrano tali condizioni, a non erogare pagamenti diretti ai sensi del presente regolamento alle suddette persone fisiche o giuridiche».

13 Il regolamento n. 73/2009 conteneva un titolo II rubricato «Disposizioni generali relative ai pagamenti diretti», nel quale figurava un capitolo 4 relativo al «[s]istema integrato di gestione e di controllo». Tale capitolo conteneva un articolo 19 rubricato «Domande di aiuto» il cui paragrafo 1, così disponeva:

«Ogni agricoltore presenta ogni anno una domanda di pagamenti diretti che indica, se pertinenti:

a) tutte le parcelle agricole nell'azienda e, qualora lo Stato membro applichi all'articolo 15, paragrafo 3, il numero di olivi e la loro ubicazione all'interno della parcella;

b) i diritti all'aiuto dichiarati ai fini della loro attivazione;

c) ogni altra informazione richiesta dal presente regolamento o dallo Stato membro interessato.

(...)».

14 Nel titolo III rubricato «Regime di pagamento unico» di tale regolamento figurava l'articolo 34 dello stesso, relativo all'«attivazione dei diritti all'aiuto per ettaro ammissibile». Il paragrafo 2 di tale articolo così recita:

«Ai fini del presente titolo, per "ettaro ammissibile" si intende:

a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, nonché qualsiasi superficie investita a bosco ceduo a rotazione rapida (...) utilizzata per un'attività agricola (...), e

b) qualsiasi superficie che abbia dato un diritto a pagamenti nell'ambito del regime di pagamento unico o del regime di pagamento unico per superficie nel 2008 e che

(...)

ii) per la durata del pertinente impegno del singolo agricoltore è oggetto di imboschimento a norma dell'articolo 31 del [regolamento n. 1257/1999] o dell'articolo 43 del [regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (GU 2005, L 277, pag. 1),] oppure in virtù di un regime nazionale le cui condizioni siano conformi all'articolo 43, paragrafi 1, 2 e 3 di detto regolamento, (...)

(...)».

15 Rubricato «Conferma dei diritti all'aiuto» l'articolo 137 del regolamento n. 73/2009 faceva parte del capitolo 1, del titolo VII di tale regolamento, intitolato «Modalità di applicazione». Detto articolo era così formulato:

«1. I diritti all'aiuto assegnati agli agricoltori anteriormente al 1° gennaio 2009 sono ritenuti legittimi e regolari a decorrere dal 1° gennaio 2010.

2. Il paragrafo 1 non si applica ai diritti all'aiuto assegnati agli agricoltori sulla base di domande contenenti errori materiali tranne nei casi in cui l'errore non poteva ragionevolmente essere scoperto dall'agricoltore.

3. Il paragrafo 1 del presente articolo non pregiudica la facoltà della Commissione di prendere le decisioni di cui all'articolo 31 del regolamento [n. 1290/2005] in merito alle spese sostenute per pagamenti concessi con riguardo agli anni civili fino a tutto il 2009».

Regolamento (CE) n. 1120/2009

16 L'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009 (GU 2009, L 316, pag. 1) era redatto nei seguenti termini:

«Ai fini del titolo III del regolamento [n. 73/2009] e del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni:

(...)

c) "pascolo permanente": terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più, esclusi i terreni ritirati dalla produzione ai sensi del regolamento [n. 2078/92], i terreni ritirati dalla produzione conformemente agli articoli 22, 23 e 24 del regolamento [n. 1257/1999] e i terreni ritirati dalla produzione conformemente all'articolo 39 del regolamento [n. 1698/2005]; in questo contesto, per "erba o altre piante erbacee da foraggio" si

intendono tutte le piante erbacee tradizionalmente presenti nei pascoli naturali o normalmente comprese nei miscugli di sementi per pascoli e prati nello Stato membro (a prescindere dal fatto che siano utilizzati per il pascolo degli animali o meno); gli Stati membri possono includervi i seminativi elencati nell'allegato I;

(...)».

Regolamento (CE) n. 1122/2009

17 Il regolamento (CE) n.1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo (GU 2009, L 316, pag. 65), conteneva un titolo II relativo alle «[d]omande di aiuto». In tale titolo, il capo I dello stesso, vertente sulla «[d]omanda unica», conteneva l'articolo 11 di tale regolamento, rubricato «Data di presentazione della domanda unica». Il paragrafo 2 di tale articolo così recitava:

«La domanda unica è presentata entro una data fissata dagli Stati membri, che non deve essere successiva al 15 maggio. Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania e Svezia possono tuttavia fissare una data ulteriore, ma non successiva al 15 giugno.

(...)».

18 L'articolo 31 di detto regolamento verteva sulla «selezione del campione di controllo» e, ai paragrafi 1 e 2, così disponeva:

«1. L'autorità competente seleziona i campioni di controllo per i controlli in loco previsti dal presente regolamento in base a un'analisi dei rischi e alla rappresentatività delle domande di aiuto presentate.

Per ottenere il fattore di rappresentatività, gli Stati membri selezionano in modo casuale tra il 20 e il 25% del numero minimo di agricoltori da sottoporre a controlli in loco indicato all'articolo 30, paragrafi 1 e 2.

Tuttavia, se il numero degli agricoltori da sottoporre a controlli in loco è superiore al numero minimo di agricoltori da sottoporre a controlli in loco previsto all'articolo 30, paragrafi 1 e 2, la percentuale degli agricoltori selezionati a caso nel campione aggiuntivo non supera il 25%.

2. L'efficacia dell'analisi dei rischi è valutata e aggiornata su base annua:

a) stabilendo la pertinenza di ogni fattore di rischio;

b) confrontando i risultati relativi al campione selezionato in base all'analisi dei rischi con quelli del campione selezionato a caso di cui al paragrafo 1, secondo comma;

c) tenendo conto della situazione specifica dello Stato membro».

19 L'articolo 34 del medesimo regolamento, rubricato «Determinazione delle superfici», prevedeva, ai suoi paragrafi 2 e 4:

«2. Può essere presa in considerazione la superficie totale di una parcella agricola, purché sia interamente utilizzata secondo le norme usuali dello Stato membro o della regione interessata. Negli altri casi viene considerata la superficie realmente utilizzata.

Per le regioni in cui alcuni elementi, come le siepi, i fossi e i muri, rientrano per tradizione nelle buone pratiche agricole di coltivazione o uso del suolo, gli Stati membri possono stabilire che la superficie corrispondente sia considerata parte di una superficie interamente utilizzata, a condizione che non superi una larghezza totale determinata dagli Stati membri. Tale larghezza corrisponde tassativamente alla larghezza tradizionale nelle regioni interessate e non supera i due metri.

(...)

4. Fermo restando l'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento [n. 73/2009], una parcella agricola arborata è considerata ammissibile ai fini dei regimi di aiuto per superficie, purché le attività agricole o eventualmente la produzione prevista vi si possano praticare in condizioni comparabili a quelle delle parcelle non arborate della stessa zona».

20 Rubricato «Elementi dei controlli in loco», l'articolo 53 del regolamento n. 1122/2009, al suo paragrafo 6, così disponeva:

«I controlli in loco relativi al campione di cui all'articolo 50, paragrafo 1, vengono effettuati nel corso dell'anno civile in cui sono state presentate le domande di aiuto».

Regolamento (CE) n. 1307/2013

21 L'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), del 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 (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 608, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 10), nella sua versione iniziale, conteneva la seguente definizione:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

h) "prato permanente e pascolo permanente" (congiuntamente denominati "prato permanente"): terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da cinque anni o più; può comprendere altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti, nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, terreno pascolabile che rientra nell'ambito delle prassi locali consolidate, qualora nelle superfici di pascolo non siano tradizionalmente predominanti erba e altre piante erbacee da foraggio».

22 Tale disposizione, come modificata dal regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, (GU 2017, L 350, pag. 15) è così formulata:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

h) “prato permanente e pascolo permanente” (congiuntamente denominati “prato permanente”): terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell’avvicendamento delle colture dell’azienda da cinque anni o più, nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, non arato da cinque anni o più; può comprendere altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo, e, ove gli Stati membri decidano in tal senso, altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che producono foraggi, purché l’erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti. Gli Stati membri possono anche decidere di considerare prato permanente:
   i) il terreno pascolabile che rientra nell’ambito delle prassi locali consolidate, qualora nelle superfici di pascolo non siano tradizionalmente predominanti erba e altre piante erbacee da foraggio; e/o
   ii) il terreno pascolabile, qualora nelle superfici di pascolo non siano predominanti o siano assenti erba e altre piante erbacee da foraggio».

Fatti all’origine della controversia

23 Tra i mesi di giugno 2010 e giungo 2012 la Commissione ha effettuato due serie di indagini relative alle spese effettuate dalla Repubblica ellenica a titolo, da un lato, degli aiuti per superficie per gli anni di domanda dal 2009 al 2011 e, dall’altro, a titolo del regime di condizionalità per i medesimi anni di domanda.

24 Al termine di tali indagini, con lettera del 24 novembre 2011, la Commissione ha comunicato le sue osservazioni alla Repubblica ellenica, conformemente all’articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 885/2006 (in prosieguo: la «prima comunicazione del 24 novembre 2011»). Tale Stato membro ha risposto a tale lettera il 24 gennaio 2012.

25 Per quanto riguarda gli aiuti per superficie, in seguito alla prima comunicazione del 24 novembre 2011 e alle risposte ad essa fornite dalla Repubblica ellenica, si è tenuta una riunione bilaterale il 23 maggio 2013. Il 14 giugno 2013, la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica le sue conclusioni, alle quali quest’ultima ha risposto il 19 settembre 2013.

26 Con lettera del 18 febbraio 2014 la Commissione ha informato la Repubblica ellenica della sua proposta di escludere dal finanziamento dell’Unione europea l’importo di EUR 302 577 561,08 in ragione della non conformità dell’applicazione del sistema di aiuti per superficie alle norme dell’Unione europea per gli anni di domanda dal 2009 al 2011.

27 Con lettera dell’8 aprile 2014 la Repubblica ellenica ha rinviato il procedimento all’organo di conciliazione, il quale ha emesso il suo parere il 22 ottobre 2014.

28 Il 27 gennaio 2015 la Commissione ha adottato la sua posizione finale con la quale essa proponeva di escludere dal finanziamento un importo finale lordo che ammontava a EUR 313 483 531,71.

29 Per quanto riguarda il regime di condizionalità, in seguito alla prima comunicazione del 24 novembre 2011 e alle risposte ad essa fornite dalla Repubblica ellenica, anch’esso è stato oggetto della riunione bilaterale del 23 maggio 2013, di cui al punto 25 della presente sentenza. Il 14 giugno 2013, la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica le sue conclusioni, alle quali quest’ultima ha risposto il 13 novembre 2013.

30 Con lettera del 1º aprile 2014, la Repubblica ellenica ha altresì rinviato la causa all’organo di conciliazione, il quale ha emesso il proprio parere il 24 settembre 2014.

31 Il 4 febbraio 2015 la Commissione ha adottato la sua posizione finale nella quale essa proponeva di escludere dal finanziamento un importo finale lordo che ammontava a EUR 16 060 573,95.

32 Con la decisione controversa, adottata il 22 giugno 2015, la Commissione ha applicato rettifiche forfettarie relative agli anni di domanda dal 2009 al 2011 e che ammontavano a EUR 302 577 561,08 netti, per quanto riguarda gli aiuti per superficie, nonché a EUR 15 383 972,53 per quanto riguarda il regime di condizionalità.

33 La Commissione ha giustificato l'imposizione delle rettifiche forfettarie con i motivi esposti nella relazione di sintesi allegata alla decisione controversa e che figurano ai punti da 16 a 34 della sentenza impugnata.

Procedimento dinanzi il Tribunale e sentenza impugnata

34 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 29 agosto 2015, la Repubblica ellenica ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa deducendo, in sostanza, sei motivi.

35 I primi due motivi riguardavano la rettifica del 25% imposta in ragione delle carenze nella definizione e nel controllo di pascoli permanenti e, vertevano rispettivamente, il primo, su un'interpretazione e un'applicazione erronee dell'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004, nonché dell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009, e, il secondo, sull'applicazione erronea del documento VI/5330/97 della Commissione, 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» (in prosieguo: il «documento VI/5330/97»), relativamente al soddisfacimento delle condizioni d'imposizione di una rettifica finanziaria del 25%, su un difetto di motivazione, su un superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione nonché sulla violazione contestuale del principio di proporzionalità.

36 Il terzo motivo verteva su un'interpretazione e un'applicazione erronee del documento VI/5330/97 relativamente all'imposizione di una rettifica finanziaria del 5%, sul superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione nonché sulla violazione del principio di proporzionalità.

37 Il quarto motivo atteneva all'erronea interpretazione e applicazione dell'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento n. 1122/2009 e 27 del regolamento n. 796/2004, nonché all'insufficienza della motivazione della sentenza impugnata.

38 Il quinto e il sesto motivo vertevano sul regime di condizionalità e vertevano, per quanto riguarda il quinto motivo, su un'interpretazione e un'applicazione erronee dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 nonché dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, su una motivazione insufficiente e su un errore di valutazione riguardante la rettifica forfettaria del 2% per l'anno di domanda 2011 e, per quanto riguarda il sesto motivo, sulla violazione degli articoli 266 e 280 TFUE, relativi all'obbligo della Commissione di adottare le misure che comporta l'esecuzione della sentenza del 6 novembre 2014, Grecia/Commissione (T-632/11, non pubblicata, EU:T:2014:934), e sul difetto di motivazione riguardante il mancato rimborso della somma di EUR 10 460 620,42 alla Repubblica ellenica, a seguito di detta sentenza.

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

Conclusioni delle parti in sede di impugnazione

40 La Repubblica ellenica chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare la decisione controversa, e

– condannare la Commissione alle spese.

41 La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso in quanto infondato. Essa chiede altresì la condanna della Repubblica ellenica alle spese.

42 Il Regno di Spagna chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata e di condannare la Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

43 A sostegno dell'impugnazione la Repubblica ellenica deduce cinque motivi. I primi due motivi vertono sulla rettifica forfettaria del 25% applicata agli aiuti per superficie per i pascoli. Il terzo motivo verte su una rettifica finanziaria del 5% applicata in ragione di carenze nel sistema di identificazione delle parcelle per l'anno di domanda 2009. Il quarto motivo si riferisce a una rettifica finanziaria del 2% a causa dell'inefficacia dell'analisi dei rischi a titolo dell'anno di domanda 2010. Il quinto motivo verte sulla rettifica finanziaria del 2% per l'anno di domanda 2011 a titolo della condizionalità.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

44 Con il primo motivo, la Repubblica ellenica contesta, in sostanza, al Tribunale di aver erroneamente interpretato e applicato, ai punti da 49 a 84 della sentenza impugnata, l'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004, nonché l'articolo 2, lettera c) del regolamento n. 1120/2009 che contengono la definizione di «pascolo permanente», e di esser venuto meno al suo obbligo di motivazione, conformemente all'articolo 296 TFUE.

45 La Repubblica ellenica contesta al Tribunale di aver accolto, ai punti 55, 56, 68 e 74 della sentenza impugnata un criterio erroneo relativo al tipo di vegetazione che ricopre le superfici prese in considerazione dalla Commissione per determinare se tali superfici costituivano effettivamente «pascoli permanenti» ai sensi del diritto dell'Unione. Infatti, il Tribunale avrebbe limitato la qualifica di «pascoli permanenti» solo alle superfici ricoperte di erba o di altre piante erbacee da foraggio, escluse le superfici coperte di sterpaglie e di vegetazione legnosa che caratterizzano i pascoli detti di «tipo mediterraneo». Orbene, secondo la ricorrente, il Tribunale avrebbe dovuto accogliere un criterio diverso ai sensi del quale costituiscono «pascoli permanenti» superfici che rientrano nelle prassi locali stabilite, che sono tradizionalmente destinate al pascolo e sulle quali l'erba e le piante erbacee non sono predominanti. Pertanto, la predominanza sulle superfici in questione di una vegetazione di tipo legnoso non può servire da indicatore di abbandono di attività agricole.

46 Secondo la Repubblica ellenica, tale interpretazione è consentita dal testo dell'articolo 2 del regolamento n. 796/2004 nonché dal contesto e dagli obiettivi perseguiti da tale regolamento. Essa sottolinea, quindi, che tale concezione ampia della nozione di «pascolo permanente» risulta sia dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), del regolamento n. 1307/2013, sia dalla guida destinata a fornire agli Stati membri orientamenti sui migliori modi di rispettare le disposizioni di legge in vigore relative alla politica agricola comune (PAC), pubblicata dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione, il 2 aprile 2008, nonché del piano d'azione, elaborato nel mese di ottobre 2012, dalle autorità elleniche in collaborazione con la Commissione, comprendente la valutazione dell'ammissibilità dei pascoli mediante fotointerpretazione di immagini satellitari a livello della parcella di riferimento (unità) e l'applicazione di un sistema di calcolo proporzionale (prorata) nei casi in cui esistono arbusti diffusi (in prosieguo: il «piano d'azione del 2012»).

47 A sostegno di tale argomento, il Regno di Spagna sostiene, in sostanza, che, avendo dichiarato che il criterio rilevante era il tipo di vegetazione presente sulla superficie di cui trattasi e avendo effettuato, quindi, il suo esame alla luce di tale criterio, il Tribunale è incorso in un errore di diritto. Secondo tale Stato membro il criterio rilevante poggia non sul tipo di vegetazione presente su tale superficie, bensì sull'uso agricolo effettivo della stessa.

48 La Commissione propone di respingere tale motivo in quanto infondato. Tale istituzione ritiene che il Tribunale abbia correttamente interpretato e applicato la nozione di «pascolo permanente» di cui all'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004, nonché all'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009. Da tale definizione deriverebbe che il criterio attinente alla natura della vegetazione che ricopre la superficie agricola considerata sia determinante. Inoltre, né le linee guida di cui al punto 46 della presente sentenza né il suddetto piano d'azione del 2012 e neppure il regolamento n. 1307/2013, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2015 e contenente una definizione ampliata della nozione di «pascolo permanente», sarebbero rilevanti per interpretare la normativa applicabile al momento dei fatti di specie né per valutare la rettifica finanziaria decisa dalla Commissione.

Giudizio della Corte

49 Con il primo motivo la Repubblica ellenica contesta, in sostanza, al Tribunale che, avendo constatato, al punto 56 della sentenza impugnata, che rientrano nella nozione di «pascolo permanente» solo le superfici ricoperte di erba e di piante erbacee, ad esclusione delle superfici ricoperte di piante legnose o arbustive, caratteristiche dei pascoli di «tipo mediterraneo», esso è incorso in un errore di diritto nell'interpretazione della nozione di «pascolo permanente» ai sensi dell'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004 nonché dell'articolo 2, lettera c) del regolamento n. 1120/2009. Infatti, secondo la Repubblica ellenica, il criterio relativo alla natura della vegetazione che ricopre la superficie agricola interessata non è determinante ai fini della qualificazione di «pascolo permanente».

50 A tale proposito, si deve osservare da un lato, che l'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009 definisce la nozione di «pascolo permanente» in termini molto simili a quelli utilizzati all'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004. Dall'altro lato, dalla sentenza del 15 maggio 2019, Grecia/Commissione, (C-341/17 P, EU:C:2019:409), nella quale la Corte ha interpretato la nozione di «pascolo permanente» di cui all'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004, deriva che il criterio determinate ai fini di tale definizione, non è il tipo di vegetazione che ricopre la superficie agricola, bensì l'uso effettivo di detta superficie per un'attività agricola tipica a fini di «pascolo permanente». Di conseguenza, la presenza di piante legnose o di arbusti non può ostare, di per sé, alla classificazione di una superficie come «pascolo permanente» qualora non sia compromesso l'effettivo esercizio su quest'ultima di un'attività agricola (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2019, Grecia/Commissione, C-341/17, EU:C:2019:409, punto 54).

51 Pertanto, avendo dichiarato, al punto 56 della sentenza impugnata, che il criterio pertinente era il tipo di vegetazione presente sulla superficie in questione, e avendo, quindi, effettuato il suo esame alla luce di tale criterio, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della nozione di «pascolo permanente», come risulta dall'articolo 2, primo comma, numero 2, del regolamento n. 796/2004 e dall'articolo 2, lettera c) del regolamento n. 1120/2009. Di conseguenza è errata la constatazione del Tribunale, al punto 65 della sentenza impugnata, secondo la quale la Repubblica ellenica non ha dimostrato l'inesattezza delle valutazioni della Commissione.

52 Ne consegue che il primo motivo dedotto dalla Repubblica ellenica deve essere accolto. Si deve, quindi, annullare il punto 1) del dispositivo della sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha respinto il ricorso della Repubblica ellenica relativo alla rettifica forfettaria del 25% imposta con la decisione controversa per gli anni di domanda dal 2009 al 2011, in ragione delle carenze nella definizione e nel controllo dei pascoli permanenti.

Sul secondo motivo

53 Con il secondo motivo la Repubblica ellenica sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha erroneamente interpretato e applicato il documento VI/5330/97 per quanto riguarda il soddisfacimento dei quattro requisiti necessari per l'applicazione dell'aliquota di correzione del 25%.

54 Poiché tale motivo si riferisce alla rettifica del 25% imposta per le carenze nella definizione e nel controllo di pascoli permanenti, e che, come deriva dal punto 52 della presente sentenza, il punto 1) del dispositivo della sentenza impugnata deve essere annullato, non vi è luogo di esaminare tale motivo, che non potrebbe portare ad un annullamento più esteso della sentenza impugnata.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

55 Il terzo motivo d'impugnazione, nonostante il suo carattere poco strutturato, può essere inteso come diviso in due parti.

56 Con la prima parte la Repubblica ellenica sostiene, in sostanza, che il Tribunale, avendo ignorato il suo argomento secondo il quale il cambiamento di status delle superfici da non ammissibili a ammissibili a titolo dell'anno di domanda 2009 era stato oggetto di controlli, con la conseguenza che tale cambiamento di status non aveva generato alcun rischio per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), ha violato i principi di legalità, di buona amministrazione e dei diritti della difesa, nonché il principio di proporzionalità, ai punti da 141 a 162 della sentenza impugnata.

57 Con la seconda parte la Repubblica ellenica sostiene, in sostanza, che, per quanto riguarda il motivo che essa ha sollevato a sostegno del proprio ricorso dinanzi al Tribunale, vertente sul fatto che la Commissione le aveva erroneamente contestato errori manifesti nelle modifiche delle domande del 2009, il Tribunale ha violato il suo obbligo di motivazione e il principio di proporzionalità. Infatti, ai punti 158 e 162 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe erroneamente confermato la valutazione della Commissione che avrebbe dedotto l'esistenza di un rischio di perdite per il FEAGA da casi isolati.

58 La Commissione chiede il rigetto di tale motivo poiché in parte irricevibile e in parte infondato.

Giudizio della Corte

59 Per quanto riguarda la prima parte del terzo motivo, si deve ricordare che da una giurisprudenza costante della Corte deriva che, conformemente all'articolo 256, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione è limitata a questioni di diritto. Pertanto, solo il Tribunale è competente ad accertare e valutare i fatti pertinenti nonché a valutare gli elementi di prova. La valutazione dei fatti e degli elementi di prova non costituisce, quindi, salvo il caso del loro snaturamento, una questione di diritto assoggettata, in quanto tale, al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 28 novembre 2019, LS Cable & System/Commissione, C-596/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:1025, punto 24 nonché la giurisprudenza ivi citata).

60 Orbene, nella specie, con il pretesto di asserite violazioni dei principi di legalità, di buona amministrazione e dei diritti della difesa, la Repubblica ellenica si limita in realtà a contestare la valutazione attinente ai fatti effettuata dal Tribunale, in particolare al punto 149 della sentenza impugnata, per quanto riguarda le irregolarità nel controllo dei cambiamenti di status delle superfici da non ammissibili ad ammissibili a titolo dell'anno di domanda 2009.

61 Peraltro, sebbene la Repubblica ellenica contesti al Tribunale di aver violato il principio di proporzionalità in quanto non avrebbe tenuto conto di dati numerici da essi forniti, si deve constatare che una tale censura riguarda la valutazione effettuata dal Tribunale dell'esattezza dei dati e riguarda, quindi, una valutazione attinente ai fatti.

62 Pertanto, la prima parte del terzo motivo deve essere disattesa e respinta in quanto irricevibile.

63 Per quanto riguarda la seconda parte di tale motivo, va osservato, in limine, che sebbene la Repubblica ellenica si riferisca ai punti da 158 a 162 della sentenza impugnata, essa limita, in sostanza, le sue censure vertenti sulla violazione del principio di proporzionalità e sull'insufficienza di motivazione al punto 159 di tale sentenza.

64 A tale proposito, si deve rilevare, innanzitutto, che, ai punti da 149 a 151 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che le irregolarità constatate dalla Commissione relativamente allo status delle superfici nel sistema di identificazione delle parcelle agricole e il trattamento degli errori ad esso relativi dovevano essere qualificate come carenze relative a controlli chiave, conformemente all'allegato 2 del documento VI/5330/97.

65 Ai punti 152, 153 e 156 della sentenza impugnata il Tribunale ha poi considerato, conformemente al documento VI/5330/97, che l'applicazione di un'aliquota di rettifica forfettaria del 5% era giustificata alla luce delle irregolarità constatate e degli elementi di prova sottoposti al suo esame.

66 Nell'ambito del punto 159 della sentenza impugnata il Tribunale si è limitato a rilevare che le carenze constatate dalla Commissione e ricordate ai punti da 146 a 149 della sentenza impugnata erano tali da fondare un sospetto di irregolarità più ampie e autorizzavano la Commissione a dubitare della qualità dei controlli chiave. Inoltre, in detto punto 159, il Tribunale ha altresì sottolineato che la Repubblica ellenica non aveva fornito elementi di prova tali da confutare dette constatazioni della Commissione. Così facendo, in tale stesso punto 159, il Tribunale non ha fatto altro che applicare le norme costanti relative all'onere della prova nel settore di cui trattasi, circostanza che, del resto, ha ricordato ai punti da 143 a 145 della sentenza impugnata, secondo i quali tale onere si limita, per quanto riguarda la Commissione, ad essere in grado di fornire elementi di prova a sostegno del dubbio serio e ragionevole che essa nutre circa l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da loro trasmessi, mentre spetta allo Stato membro interessato dimostrare l'inesattezza delle valutazioni della Commissione o l'assenza di rischio di perdita o di irregolarità per il FEAGA sulla base dell'applicazione di un sistema di controllo affidabile ed efficace.

67 Deriva da quanto precede che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, da un lato, il Tribunale non ha violato il principio di proporzionalità e, dall'altro, la sentenza impugnata è correttamente e sufficientemente motivata.

68 Di conseguenza, la seconda parte del terzo motivo dev'essere respinta in quanto infondata.

69 Ne consegue che il terzo motivo dev'essere respinto in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

Sul quarto motivo

Argomenti delle parti

70 Con il quarto motivo la Repubblica ellenica contesta al Tribunale di avere respinto, ai punti da 163 a 183 della sentenza impugnata, il suo motivo vertente sull'inefficacia dell'analisi dei rischi per l'anno di domanda 2010. Più in particolare, essa contesta al Tribunale di aver violato il suo diritto di accesso a

un giudice a causa di un formalismo eccessivo di quest'ultimo. Infatti, al punto 181 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe dichiarato che la Repubblica ellenica non aveva sufficientemente suffragato il suo argomento relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, in quanto tale Stato membro si limitava a sostenere che il suo metodo di selezione aleatoria dei campioni di controllo era conforme a specifiche tecniche stabilite in un documento proveniente dalla Commissione, pubblicato nel 2010, senza tuttavia precisare a quale parte di dette specifiche esso si era conformato e senza che il suo argomento fosse suffragato in modo da consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo. La Repubblica ellenica sostiene che, negando di prendere in considerazione tali specifiche tecniche, il Tribunale ha violato in modo sproporzionato il suo diritto di accesso a un giudice.

71 La Commissione chiede il rigetto di tale motivo.

Giudizio della Corte

72 Si deve rilevare che, al punto 181 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato, in sostanza, che la Repubblica ellenica aveva prodotto, a sostegno del suo argomento, solo un documento proveniente da un organo nazionale, facente riferimento a specifiche tecniche stabilite non per l'anno 2010, ma per l'anno 2012. Il Tribunale ne ha dedotto che, non avendo la Repubblica ellenica fatto sì che il Tribunale fosse in grado di verificare che le specifiche tecniche stabilite dalla Commissione per l'anno 2010 erano identiche a quelle stabilite per il 2012, e di precisare a quale parte di dette specifiche si era adeguata, tale argomento non era esposto in modo da consentire al Tribunale di esercitare il proprio controllo e, quindi l'ha respinto per tale ragione.

73 Infatti, una tale valutazione del Tribunale fondata sul fatto che la parte la quale, sebbene si avvalga del contenuto di un atto, non lo produce dinanzi ad esso, e gli impedisce, in tal modo, di verificare tale contenuto, deriva non da un «formalismo eccessivo» in capo a tale giudice, ma da una buona amministrazione della giustizia con la conseguenza che non può validamente affermarsi che, agendo in tal modo, il Tribunale avrebbe pregiudicato la sostanza stessa del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva della parte il cui motivo sia stato respinto per tale ragione.

74 Di conseguenza, tale motivo dev'essere respinto.

Sul quinto motivo

Argomenti delle parti

75 Con tale motivo la Repubblica ellenica contesta al Tribunale di avere dichiarato, ai punti da 184 a 198 della sentenza impugnata, che la prima comunicazione del 24 novembre 2011, di cui al punto 24 della presente sentenza, era conforme ai requisiti derivanti dall'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e che, quindi, tale comunicazione soddisfaceva la sua funzione di avvertimento, conformemente all'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005.

76 Più in concreto, la Repubblica ellenica sostiene, in sostanza, che l'indagine vertente sul regime di condizionalità riguardava solo gli anni di domanda 2009 e 2010, cosicché la prima comunicazione del 24 novembre 2011 non poteva valere anche per l'anno di domanda 2011. Infatti, alla data di tale comunicazione, la Repubblica ellenica si sarebbe trovata nell'impossibilità di porre rimedio alle irregolarità constatate dalla Commissione e di evitare l'imposizione di una rettifica supplementare per l'anno di domanda 2011. Non avendo tratto le conseguenze dell'impossibilità per la Repubblica ellenica di poter adottare misure correttive per l'anno di domanda 2011, il Tribunale avrebbe violato

l'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e l'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, nonché l'articolo 11, paragrafo 2, e l'articolo 53, paragrafo 6, del regolamento n. 1122/2009. In ogni caso, la sentenza impugnata non sarebbe sufficientemente motivata su tale punto.

77 La Commissione conclude chiedendo il rigetto di tale motivo in quanto infondato.

Giudizio della Corte

78 Innanzitutto, occorre rilevare che il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) finanzia in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione le spese effettuate conformemente al diritto dell'Unione. Nell'ambito di tale gestione concorrente, la Commissione ha il compito di effettuare la verifica di conformità, conformemente all'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005. A tale proposito, l'articolo 31, paragrafo 4, lettera a), di tale regolamento prevede che un rifiuto del finanziamento non può riguardare le spese eseguite più di 24 mesi prima della comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle proprie ispezioni.

79 Inoltre, risulta da una costante giurisprudenza della Corte che la decisione finale e definitiva sulla liquidazione dei conti deve essere emanata all'esito di uno specifico procedimento contraddittorio, che deve garantire debitamente allo Stato membro interessato la possibilità di esporre le sue ragioni (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 1998, Grecia/Commissione, C-61/95, EU:C:1998:27, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

80 In tale contesto, l'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 concretizza il procedimento di verifica della conformità definendo le diverse fasi dello stesso e ponendo le garanzie procedurali che consentono allo Stato membro interessato di presentare le sue ragioni. Infatti, da un lato, in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 885/2006, la Commissione, al termine di un'indagine e nel caso in cui consideri che le spese non sono state effettuate in conformità alle norme dell'Unione, deve comunicare i risultati delle sue verifiche allo Stato membro interessato e indicare le misure correttive da adottare per garantire, per il futuro, il rispetto di tali norme.

81 A tale proposito, risulta da una costante giurisprudenza della Corte che qualora le irregolarità che giustificano l'applicazione di una rettifica finanziaria perdurino dopo la data della comunicazione scritta dei risultati delle ispezioni, la Commissione ha il diritto, e persino l'obbligo, di tenere conto di tale situazione per determinare il periodo che deve essere considerato dalla rettifica finanziaria in questione (sentenza del 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, C-157/00, EU:T:2003:5, punto 45).

82 Peraltro, conformemente a una giurisprudenza parimenti costante della Corte, la comunicazione scritta di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 885/2006 deve fornire allo Stato membro interessato una perfetta conoscenza delle riserve della Commissione, di modo che possa adempiere la funzione di avvertimento conferita da detta disposizione. Ne deriva che tale disposizione richiede che l'irregolarità contestata allo Stato membro interessato compaia in modo sufficientemente preciso nella suddetta comunicazione scritta in modo che lo Stato membro ne abbia conoscenza perfetta (v., in tal senso, sentenza del 3 maggio 2012, Spagna/Commissione, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punti 27 e 28 nonché giurisprudenza ivi citata).

83 Dall'altro lato, si deve rilevare che l'articolo 11, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 885/2006 obbliga la Commissione, dopo l'eventuale svolgimento di una procedura di conciliazione, ad escludere dal finanziamento dell'Unione, in applicazione dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, le spese non conformi al diritto dell'Unione «fino all'effettiva attuazione da parte dello Stato membro delle misure correttive».

84 Dalla lettura combinata delle disposizioni che precedono deriva che, da un lato, la procedura di verifica della conformità instaura un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato e intende, in sostanza, in primo luogo, consentire loro di scambiare informazioni, in secondo luogo, offrire la possibilità a tale Stato membro di esercitare il suo diritto di difesa, in terzo luogo, consentire a quest'ultimo di dimostrare l'inesattezza delle constatazioni della Commissione, infine, in quarto luogo, permettere a detto Stato membro di informare la Commissione delle misure correttive attuate al fine di garantire il rispetto della normativa dell'Unione.

85 Dall'altro lato, la circostanza che lo Stato membro interessato non sia in grado di porre rimedio alle irregolarità constatate dalla Commissione nella sua comunicazione scritta di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 885/2006 è irrilevante, in quanto tali irregolarità rientravano nel periodo sottoposto all'esame della Commissione. Infatti, la tesi contraria condurrebbe a svuotare di contenuto l'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 e l'articolo 11 del regolamento n. 885/2006, consentendo che uno Stato membro possa dedurre da un'asserita impossibilità materiale di adottare misure correttive prima dell'adozione della decisione che comporta la rettifica finanziaria per sfuggire all'imposizione di tale rettifica forfettaria.

86 Nella specie, al punto 193 della sentenza impugnata, il Tribunale ha innanzitutto rilevato che, nella prima comunicazione del 24 novembre 2011, la Commissione aveva indicato che l'indagine riguardava gli anni di domanda 2009 e seguenti. Di conseguenza, nell'ambito dell'esercizio del suo potere di valutazione dei fatti e degli elementi di prova, esso ha considerato che l'anno di domanda 2011 rientrava nel periodo sottoposto all'esame della Commissione.

87 Successivamente, ai punti 194 e 195 della sentenza impugnata, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, è al termine di una valutazione esaustiva del contenuto della prima comunicazione del 24 novembre 2011 e del suo allegato che il Tribunale ha constatato che la Commissione aveva individuato carenze relative alla condizionalità per gli anni di domanda dal 2009 al 2011, cosicché esso ha potuto validamente considerare che la Commissione aveva individuato in modo sufficientemente preciso gli anni di domanda interessati e che la Repubblica ellenica aveva avuto la possibilità di far valere i suoi mezzi di difesa in risposta alle irregolarità constatate per l'anno di domanda 2011.

88 Di conseguenza, avendo deciso, al punto 199 della sentenza impugnata che la prima comunicazione del 24 novembre 2011 era conforme ai requisiti derivanti dall'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e soddisfaceva la sua funzione di avvertimento alla luce dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto né è venuto meno all'obbligo di motivazione ad esso incombente.

89 Pertanto, il quinto motivo del ricorso d'impugnazione deve essere respinto in quanto infondato.

90 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che, poiché il primo motivo è stato accolto, occorre annullare il punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha respinto il ricorso della Repubblica ellenica vertente sulla rettifica forfettaria del 25% imposta per le carenze nella definizione e nel controllo di pascoli permanenti, e respingere l'impugnazione quanto al resto.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

91 In conformità dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte può, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, rinviare la causa dinanzi a quest'ultimo affinché statuisca sulla controversia oppure statuire essa stessa definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

92 Nella specie, la Corte deve statuire definitivamente sulla controversia, giacché lo stato degli atti lo consente.

93 Come deriva dal punto 50 della presente sentenza, per stabilire se la superficie di cui trattasi debba essere qualificata come «pascolo permanente», ai sensi dell'articolo 2, primo comma, punto 2, del regolamento n. 796/2004, il criterio determinante da prendere in considerazione non è il tipo di vegetazione presente su tale superficie, bensì l'effettiva utilizzazione di quest'ultima per un'attività agricola tipica del «pascolo permanente».

94 Orbene, va constatato che, per quanto riguarda gli anni di domanda dal 2009 al 2011, la Commissione ha giustificato, nella relazione di sintesi allegata alla decisione controversa, l'applicazione di un'aliquota di rettifica forfettaria del 25% rispetto a una serie di irregolarità relative alla definizione e al controllo di pascoli permanenti, che, considerate congiuntamente, le hanno consentito di concludere che l'attuazione del sistema di controllo che doveva garantire l'esattezza delle spese era gravemente carente e aveva comportato verosimilmente perdite estremamente elevate per il FEAGA.

95 Poiché, da un lato, la rettifica forfettaria del 25% era fondata su un insieme di irregolarità, una delle quali deriva tuttavia da un'interpretazione erronea dell'articolo 2, primo comma, punto 2, del regolamento n. 796/2004, e dell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009, e, dall'altro, che tale interpretazione erronea ha potuto incidere sulla valutazione della Commissione relativa alle altre carenze constatate da quest'ultima, occorre, in tale contesto, procedere a una nuova valutazione complessiva per verificare che tale tasso di rettifica resti giustificato.

96 Ne deriva che deve essere accolto il primo motivo di ricorso proposto dinanzi al Tribunale dalla Repubblica ellenica e, di conseguenza, annullare la decisione controversa nella parte in cui impone una rettifica finanziaria forfettaria del 25% per gli aiuti per superficie per gli anni di domanda dal 2009 al 2011 in ragione delle carenze nella definizione e nel controllo di pascoli permanenti.

Sulle spese

97 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, essa statuisce sulle spese.

98 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso regolamento, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate.

99 La Repubblica ellenica e la Commissione sono rimaste ciascuna soccombente rispettivamente su uno o più capi, sicché sopporteranno ciascuna le proprie spese relative al procedimento di primo grado e all'impugnazione.

100 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopporteranno ciascuno le proprie spese.

101 Il Regno di Spagna, parte interveniente in sede d'impugnazione, sopporterà le proprie spese.

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

1) **I punti 1) e 2) del dispositivo della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1º febbraio 2018, Grecia/Commissione (T-506/15, non pubblicata, EU:T:2018:53), sono annullati nella parte in cui il Tribunale, da un lato, ha respinto il ricorso della Repubblica ellenica vertente**

sulla rettifica finanziaria del 25% imposta con la decisione di esecuzione 2015/1119/UE della Commissione, del 22 giugno 2015, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per gli anni di domanda dal 2009 al 2011, in ragione delle carenze nella definizione e nel controllo dei pascoli permanenti, e dall'altro, ha statuito sulle spese.

2) **L'impugnazione è respinta quanto al resto.**

3) **La decisione di esecuzione 2015/1119 è annullata nella parte in cui impone alla Repubblica ellenica una rettifica finanziaria forfettaria del 25% applicata agli aiuti per superficie per gli anni di domanda dal 2009 al 2011 in ragione delle carenze nella definizione e nel controllo dei pascoli permanenti.**

4) **La Repubblica ellenica e la Commissione europea sopporteranno ciascuna le proprie spese relative al procedimento di primo grado e all'impugnazione.**

5) **Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese relative al procedimento di primo grado e all'impugnazione.**

Firme