CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 10 gennaio 2008 [1]

1. Nel presente giudizio di impugnazione il Regno del Belgio (in prosieguo anche: il «ricorrente») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (in prosieguo: il «Tribunale») del 25 luglio 2006 (in prosieguo: la «sentenza impugnata») [2], con la quale è stato rigettato il suo ricorso volto a ottenere, in via principale, l'annullamento della decisione della Commissione 4 febbraio 2004, 2004/136/CE [3], nella parte in cui dispone nei confronti del ricorrente una riduzione forfettaria del 2% delle spese dichiarate ai fini del finanziamento del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, per gli esercizi finanziari 2000-2002, ovvero, in subordine, una riduzione dell'importo delle spese escluse dal finanziamento.

I — Contesto normativo

2. Secondo la regolamentazione comunitaria relativa al finanziamento della politica agricola comune [4], il FEAOG, sezione garanzia, finanzia, in particolare, gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli [5]. La Commissione, qualora constati che alcune spese non sono state eseguite in conformità alle norme comunitarie, decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario [6]. Gli Stati membri, per parte loro, sono tenuti ad adottare, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni finanziate dal FEOAG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità, nonché per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze [7].

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Causa T-221/04, Belgio/Commissione.

3 — Decisione che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese eseguite dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 40, pag. 31).

4 — Nel caso di specie rilevano il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), e, per quanto riguarda le spese effettuate dopo il 1° gennaio 2000, il regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103). Tali regolamenti non sono più in vigore, essendo ormai applicabile, a decorrere dal 1° gennaio 2007, il regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 2005, n. 1290, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209, pag. 1).

5 — V. art. 1, n. 2, lett. b), e art. 3, n. 1, del regolamento n. 729/70, nonché art. 1, n. 2, lett. b), e art. 2, n. 2, del regolamento n. 1258/99.

6 — V. art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 e art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/99.

7 — V. art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e art. 8, n. 1, del regolamento n. 1258/99.

3. L'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari [8], impone agli Stati membri di istituire tale sistema integrato, che, nel settore della produzione vegetale, deve essere applicabile, in particolare, al regime comunitario di sostegno ai coltivatori di taluni seminativi.

4. A norma dell'art. 2 del medesimo regolamento, «[i]l sistema integrato comprende gli elementi seguenti:

a) una base di dati informatizzata;

b) un sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole;

c) un sistema alfanumerico di identificazione e di registrazione degli animali;

d) domande di aiuti;

e) un sistema integrato di controllo».

Il regolamento (CE) del Consiglio 17 luglio 2000, n. 1593, recante modifica del regolamento n. 3508/92 [9] ed entrato in vigore il 28 luglio 2000, ha soppresso la parola «alfanumerico» dall'art. 2, lett. b) e c), di quest'ultimo.

5. Ai fini del regolamento n. 3508/92, ai termini del suo art. 1, n. 4, si intende per «parcella agricola» «una porzione continua di terreno sulla quale un'unica coltura è effettuata da un unico imprenditore».

6. L'art. 4 del regolamento n. 3508/92 prevede quanto segue:

«Il sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole viene elaborato in base a mappe e documenti catastali e altri riferimenti cartografici o su base di fotografie

8 — GU L 355, pag. 1. Detto regolamento, più volte modificato, è stato abrogato dal regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, 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 L 270, pag. 1).

9 — GU L 182, pag. 4.

aeree o immagini spaziali o in base ad altri appropriati riferimenti giustificativi equivalenti o in base a parecchi di tali elementi».

Per effetto del regolamento n. 1593/2000, il testo di questo articolo è stato sostituito dal seguente:

«Il sistema di identificazione delle parcelle agricole viene elaborato in base a mappe e documenti catastali o altri riferimenti cartografici. Vengono utilizzate tecniche del sistema informatizzato d'informazione geografica, comprese di preferenza ortoimmagini aeree o spaziali. Si applica un criterio omogeneo di accuratezza equivalente a quello della cartografia su scala 1:10 000».

7. L'art. 7 del regolamento n. 3508/92 prevede che «[i]l sistema integrato di controllo riguarda l'insieme delle domande di aiuto presentate e interessa particolarmente i controlli amministrativi, i controlli in loco e, se del caso, le verifiche mediante telerilevamento aereo o spaziale».

8. Il successivo art. 8 dispone quanto segue:

«1. Lo Stato membro procede a un controllo amministrativo delle domande di aiuto.

2. I controlli amministrativi sono completati da controlli in loco aventi per oggetto un campione delle aziende agricole. Per l'insieme di tali controlli, lo Stato membro elabora un piano di campionatura.

3. Ciascuno Stato membro designa un'autorità incaricata del coordinamento dei controlli previsti dal presente regolamento.

4. Le autorità nazionali possono, secondo condizioni da stabilire, utilizzare il telerilevamento per determinare le superfici delle parcelle agricole, per identificare le colture e per accertarne lo stato.

(...)».

9. In base all'art. 13, n. 1, del regolamento n. 3508/92, nella versione risultante dal regolamento (CE) del Consiglio 17 dicembre 1996, n. 2466, che modifica il regolamento n. 3508/92 [10], alla data del 1° gennaio 1997 tutti i diversi elementi del sistema integrato di gestione e di controllo contemplati dall'art. 2 dello stesso regolamento dovevano essere applicati in Belgio. Il regolamento

10 — GU L 335, pag. 1.

n. 1593/2000 ha poi inserito nel suddetto art. 13, n. 1, in particolare, una lett. c), che fissa al 1° gennaio 2005 al più tardi la data in cui doveva essere applicata nei diversi Stati membri «la parte geografica del sistema di identificazione delle parcelle di cui all'articolo 4».

10. L'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari [11], come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 29 luglio 1998, n. 1678 [12], dispone quanto segue:

«1. I controlli amministrativi e in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi.

2. Il controllo amministrativo di cui all'articolo 8, [n. 1], del regolamento (CEE) n. 3508/92 comprende in particolare quanto segue:

a) verifiche incrociate relative alle parcelle e agli animali dichiarati onde evitare che un aiuto venga concesso indebitamente due volte per lo stesso anno civile;

b) (...)[13].

3. I controlli in loco vertono almeno su un campione significativo delle domande. Detto campione deve rappresentare almeno:

— (...);

— il 5% delle domande di aiuto per superficie, percentuale che è tuttavia ridotta al 3% per le domande di aiuto per superficie oltre il numero di 700 000 per Stato membro e anno civile.

Qualora da visite in loco risultino significative irregolarità in una regione o parte di essa, le competenti autorità effettuano controlli supplementari durante l'anno in corso e aumentano la percentuale delle domande da controllare l'anno successivo per la medesima regione o parte di essa.

4. Le domande che sono oggetto di controlli in loco sono determinate dalla competente

11 — GU L 391, pag. 36.

12 — GU L 212, pag. 23.

13 — Riguarda le sole verifiche relative ai bovini.

autorità, in particolare sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande di aiuto inoltrate. L'analisi dei rischi tiene conto:

— dell'importo dell'aiuto;

— del numero di parcelle, della superficie o del numero di animali per i quali l'aiuto è richiesto;

— dell'evoluzione in rapporto all'anno precedente;

— delle constatazioni fatte nei controlli degli anni precedenti;

— di altri parametri definiti dagli Stati membri;

— delle infrazioni al regolamento (CE) n. 820/97[14].

(...)

7. La determinazione della superficie delle parcelle agricole si effettua con qualsiasi mezzo appropriato, definito dalla competente autorità e atto a garantire una precisione almeno equivalente a quella richiesta dalle disposizioni nazionali per le misurazioni ufficiali. L'autorità competente determina un margine di tolleranza, tenuto conto, in particolare, della tecnica di misurazione utilizzata, dell'esattezza dei documenti ufficiali disponibili, della configurazione locale (ad esempio pendenza o forma delle parcelle) e delle disposizioni del comma seguente.

(...)».

11. Con regolamento (CE) della Commissione 21 dicembre 1999, n. 2801, che modifica il regolamento n. 3887/92[15], il testo del n. 2 del suddetto art. 6 è stato sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2000, dal seguente:

«I controlli amministrativi di cui all'articolo 8, [n. 1], del regolamento (CEE) n. 3508/92 comprendono in particolare:

14 — Regolamento del Consiglio 21 aprile 1997 che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU L 117, pag. 1).

15 — GU L 340, pag. 29.

a) verifiche incrociate relative alle parcelle e agli animali dichiarati onde evitare che lo stesso aiuto venga concesso più di una volta per lo stesso anno civile/campagna di commercializzazione o sia indebitamente cumulato ad aiuti erogati nel quadro di regimi comunitari che comportano dichiarazioni di superfici;

b) (...)[16];

c) (...)[17]».

Inoltre, il regolamento n. 2801/1999 ha sostituito il secondo trattino dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92 con il seguente:

«— il 5% delle domande di aiuto per superficie».

12. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3887/92 così recita:

«Qualora uno Stato membro decida di controllare per telerilevamento la totalità o una parte del campione di cui all'articolo 6, [n. 3], esso procede:

— alla fotointerpretazione di immagini o fotografie aeree, onde riconoscere le coperture vegetali e misurare le superfici di tutte le parcelle soggette a controllo;

— al controllo materiale di tutte le domande per le quali la fotointerpretazione non consente di concludere che la dichiarazione è esatta, con soddisfazione dell'autorità competente».

13. L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 6 luglio 1995, n. 1648[18], prevede, in particolare, quanto segue:

«Qualora si constati che la superficie dichiarata in una domanda d'aiuto per superficie

16 — Riguarda le sole verifiche relative ai bovini.

17 — Riguarda le sole verifiche relative ai bovini.

18 — GU L 156, pag. 27.

supera la superficie determinata, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente determinata al momento del controllo. Tuttavia, salvo casi di forza maggiore, la superficie effettivamente determinata viene ridotta:

— di due volte l'eccedenza constatata se quest'ultima supera del 3% o di 2 ha, ma non più del 20%, la superficie determinata.

Qualora l'eccedenza constatata sia superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso nessuno aiuto legato alla superficie.

(…)».

14. Il regolamento n. 3887/92 è stato abrogato dal regolamento (CE) della Commissione 11 dicembre 2001, n. 2419 [19], il quale prevede nuove modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo istituito dal regolamento n. 3508/92, applicabili, a norma del suo art. 54, alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi a decorrere dal 1° gennaio 2002.

19 — Regolamento 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. 3508/92 del Consiglio (GU L 327, pag. 11).

15. L'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2419/2001, disposizione che corrisponde a quella dell'art. 9, n. 2, primo comma, prima frase, del regolamento n. 3887/92, così recita:

«Fatte salve le riduzioni e le esclusioni di cui agli articoli 32 e 35, se la superficie dichiarata nella domanda di aiuto per superficie è superiore a quella determinata, per lo stesso gruppo di colture, nel corso dei controlli amministrativi o dei controlli in loco, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie determinata per quel gruppo di colture».

II — Fatti all'origine del procedimento

16. Le autorità belghe hanno adottato sin dal 1996 un sistema di identificazione delle parcelle agricole elaborato sulla base di fotografie aeree derivanti dal sistema informatizzato di informazione geografica (SIG) [20]. Le parcelle agricole venivano identificate sulle fotografie aeree mediante demarcazione manuale effettuata dai coltivatori, con successiva memorizzazione grafica nel SIG di tale demarcazione a cura dell'amministrazione.

20 — Si tratta di uno strumento informatico utilizzato per la rappresentazione e l'analisi di cose che esistono o avvengono sulla superficie terrestre e che hanno un riferimento spaziale. L'informazione geografica o spaziale si basa su un sistema di riferimento spaziale comune.

17. A seguito di verifiche effettuate in Belgio nel maggio 2001, i servizi della Commissione incaricati della liquidazione dei conti del FEAOG constatavano l'esistenza di alcune anomalie nei controlli effettuati dalle autorità belghe nel settore dei seminativi.

18. Il 30 settembre 2003 la Commissione adottava una relazione di sintesi nella quale considerava, in particolare, che il Regno del Belgio, nel corso degli anni di raccolta 1999-2001, non aveva rispettato né l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 né gli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92, da un lato, non avendo diminuito la superficie dichiarata di parcelle agricole oggetto di domanda di aiuti e/o effettuato controlli in loco nei casi in cui il controllo amministrativo indicava che la superficie dichiarata era superiore a quella memorizzata nel SIG (in prosieguo: la «superficie SIG») e, dall'altro, avendo proceduto con ritardo alla memorizzazione grafica di parcelle agricole nel SIG con conseguente mancata presa in considerazione di alcune pratiche nell'analisi dei rischi. La Commissione concludeva che il Regno del Belgio non aveva proceduto ai controlli secondari in maniera adeguata o conforme alla regolamentazione applicabile.

19. Il 4 febbraio 2004 la Commissione adottava la decisione 2004/136 (in prosieguo: la «decisione controversa»), con cui viene disposta, in particolare, una riduzione forfettaria del 2% (pari a EUR 9 322 809) delle spese eseguite dagli organismi pagatori riconosciuti del Regno del Belgio e dichiarate a titolo del FEAOG, sezione garanzia, per il settore dei seminativi e per gli esercizi finanziari 2000-2002, a causa di inefficienze nei controlli secondari.

III — Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

20. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 13 aprile 2004, registrato con il numero di ruolo C-176/04, il Regno del Belgio ha chiesto l'annullamento della decisione controversa nella parte in cui disponeva la suddetta riduzione forfettaria, o, in subordine, la diminuzione a EUR 1 079 814 della spesa esclusa dal finanziamento.

21. Con ordinanza 8 giugno 2004 la Corte ha rinviato la causa davanti al Tribunale in applicazione dell'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia quale risulta dalla decisione del Consiglio 26 aprile 2004, 2004/407/CE, Euratom, che modifica gli articoli 51 e 54 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia [21].

22. Il ricorso, registrato presso la cancelleria del Tribunale con il numero di ruolo T-221/04, si fondava su tre motivi. Con

21 — GU L 132, pag. 5.

il primo motivo il ricorrente sosteneva di non aver violato l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e gli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92. Con il secondo motivo, formulato in via subordinata rispetto al primo, si deduceva la violazione da parte della Commissione delle condizioni da essa previste nel documento n. 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» [22] (in prosieguo: le «Linee guida»), nonché, in ultima analisi, la violazione dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 [23], come modificato dal regolamento n. 1287/95 [24], e dell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/99 [25]. Con il terzo motivo, formulato in via subordinata rispetto ai primi due, si faceva valere la violazione del principio di proporzionalità nella determinazione dell'importo della rettifica operata dalla Commissione.

23. Nella sentenza impugnata, con cui ha respinto integralmente il ricorso condannando il ricorrente alle spese, il Tribunale, preliminarmente, rilevava d'ufficio l'irricevibilità della domanda subordinata volta a ottenere una diminuzione dell'importo della rettifica, non ritenendosi abilitato, nell'ambito di un ricorso di annullamento, a sostituire o riformare la decisione controversa [26].

24. Nel merito, il Tribunale, in primo luogo, esaminava congiuntamente e rigettava il primo motivo e la prima parte del secondo motivo, con la quale si sosteneva che la condizione della carenza significativa nell'applicazione delle norme comunitarie, di cui alle Linee guida, non era soddisfatta nel caso di specie.

25. Con riferimento alla prima delle contestazioni mosse al Regno del Belgio nella relazione di sintesi elaborata dalla Commissione, relativa all'insufficiente reazione delle autorità belghe alle anomalie rivelatesi attraverso il SIG in sede di controllo amministrativo, il Tribunale anzitutto rilevava dalla suddetta relazione che erano stati versati aiuti senza indagine supplementare delle autorità belghe in alcuni casi in cui la superficie dichiarata nella domanda di aiuto superava di oltre il 5% la superficie SIG e in tutti i casi in cui l'eccedenza di superficie dichiarata era inferiore al 5% [27].

26. Esso osservava che «quando dal SIG risulta, in sede di controllo amministrativo, che la superficie dichiarata in una domanda di aiuto è superiore alla superficie SIG, il relativo divario costituisce un'anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda (in prosieguo: le "anomalie")». Infatti, rilevava il Tribunale, «se la superficie SIG corrisponde più alla superficie reale che a quella dichiarata nella domanda di aiuto,

22 — Traduzione non ufficiale dell'originale in francese versato agli atti.

23 — V. note 4 e 6 supra.

24 — Regolamento (CE) del Consiglio, del 22 maggio 1995, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1).

25 — V. note 4 e 6 supra.

26 — Sentenza impugnata, punti 26-28.

27 — Ibidem, punto 45.

allora il pagamento dell'aiuto per superficie in base alla superficie dichiarata costituisce un pagamento indebito in favore del richiedente e, quindi, una perdita per il FEAOG». Rigettava quindi l'argomento del ricorrente secondo cui l'imprecisione dei dati sulla superficie delle parcelle risultanti dal SIG, ottenuti mediante demarcazione manuale della superficie su foto persino risalenti nel tempo, toglieva significato alle suddette anomalie. Da tale imprecisione, secondo il Tribunale, consegue che «il rischio di perdita per il FEAOG non può essere escluso». In effetti, prosegue il Tribunale, «se i dati SIG fossero precisi siffatta perdita sarebbe certa», mentre «l'imprecisione di questi dati impedisce di sapere se tale perdita è reale o meno», per cui «le anomalie indicano un rischio di perdita per il FEAOG» [28].

27. Il Tribunale rilevava poi che, sebbene la regolamentazione in vigore all'epoca dei fatti non imponesse agli Stati membri, pur permettendola, l'utilizzazione del SIG, le autorità belghe, dotandosi del SIG prima che esso divenisse obbligatorio, si erano tuttavia munite di «uno strumento di controllo capace di fornire indicazioni rilevanti al di là degli obblighi espliciti risultanti dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3887/92». La Commissione non poteva quindi, secondo il Tribunale, «ignorare tale elemento che dava adito a un dubbio serio e ragionevole e indicava un rischio di perdita per il FEAOG per il solo motivo che il sistema che aveva rilevato le anomalie non era obbligatorio o non era destinato a tal fine». Di conseguenza, il Tribunale riteneva che la Commissione avesse corroborato con elementi probatori, conformemente alla giurisprudenza [29], i dubbi seri e ragionevoli da essa nutriti quanto all'esattezza delle superfici dichiarate dai coltivatori e pertanto quanto all'efficacia dei controlli effettuati dalle autorità belghe e alla regolarità dei dati da queste trasmessi [30].

28. Veniva respinto inoltre anche l'argomento del ricorrente secondo cui la Commissione, prescrivendo alle autorità belghe di procedere, a fronte delle suddette anomalie, a controlli in loco o a una riduzione della superficie o ad altri controlli amministrativi, cercava di imporre obblighi introdotti solo da normative successive ai fatti di causa. Il Tribunale osservava al riguardo che siffatti obblighi «discendevano, eventualmente in modo implicito, dal fatto che, in forza della normativa [in materia], spetta agli Stati membri organizzare un sistema di controllo e di sorveglianza». In particolare, il Tribunale deduceva dall'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e dagli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 che «gli Stati membri sono tenuti a organizzare un complesso di controlli amministrativi e di controlli in loco che permetta di garantire che le condizioni sostanziali e formali per

28 — Sentenza impugnata, punti 47-48. Tutti i passi della sentenza impugnata riportati tra virgolette nel testo delle presenti conclusioni costituiscono una traduzione non ufficiale.

29 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 34).

30 — Sentenza impugnata, punti 30 e 49-50.

l'erogazione degli aiuti siano correttamente osservate». Deduceva inoltre dalla giurisprudenza [31] che «il controllo amministrativo che precede i controlli in loco deve essere svolto in modo da consentire alle autorità nazionali di trarre tutte le conclusioni possibili, che siano certezze oppure dubbi, in ordine all'osservanza delle condizioni per l'erogazione degli aiuti» [32].

29. Dopo aver concluso che una reazione da parte delle autorità belghe alle anomalie rivelate dal SIG era doverosa [33], il Tribunale ha verificato se i controlli effettuati all'uopo da tali autorità fossero stati effettivi. Detti controlli vengono così descritti nella sentenza impugnata:

«Nella fattispecie, tra i criteri utilizzati per l'analisi dei rischi prevista dall'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92 per determinare le pratiche che devono essere oggetto di controlli in loco, le autorità belghe hanno esse stesse incluso un criterio fondato sulle anomalie. Quando le pratiche erano riferite ad un gruppo di colture che presentava esso stesso delle anomalie, positive o negative, superiori a un certo margine di tolleranza, dette autorità hanno verificato i dati grafici risultanti dal SIG e hanno constatato che la loro rettifica faceva sparire le anomalie in alcuni casi. Nei restanti casi esse hanno selezionato le pratiche ai fini di un controllo in loco. Il governo belga sostiene, senza essere contraddetto sul punto, di aver proceduto a tale controllo per il 10% delle domande, che rappresenta una parte importante delle domande selezionate sulla base del criterio relativo alle anomalie in sede di analisi dei rischi (52% nel 1999, 24% nel 2000 e 28% nel 2001)» [34].

30. In proposito il Tribunale, accertato che il suddetto margine di tolleranza era stato del 5% [35], ha obiettato che l'utilizzo di un margine di tolleranza in sede di controllo amministrativo non era accettabile, perché falsava lo stesso controllo. In tal senso osservava quanto segue:

«Infatti, la funzione di tale controllo è di verificare i dati di una domanda di aiuto. Orbene, eliminare degli indizi di irregolarità a questo stadio, nella specie prendendo in considerazione soltanto le anomalie superiori al 5%, impedisce una verifica completa ed efficace delle pratiche interessate. Per di più, siffatta eliminazione allo stadio dell'analisi dei rischi impedisce che le anomalie, eventualmente combinate con altri criteri, conducano alla prosecuzione dei controlli. Peraltro, anche se un margine di tolleranza può essere ammesso in sede di ispezione sul posto, segnatamente mediante telerilevamento satellitare, considerati i limiti tecnici dello strumento di misurazione, il suo utilizzo in sede di controllo amministrativo non può essere giustificato

31 — Sentenze 3 ottobre 1996, Germania/Commissione, causa C-41/94 (Racc. pag. I-4733, punto 17), e 14 aprile 2005, causa C-468/02, Spagna/Commissione, punto 40.

32 — Sentenza impugnata, punti 51-54.

33 — Ibidem, punto 57.

34 — Ibidem, punto 58.

35 — Ibidem, punto 59.

con le stesse ragioni. A tale riguardo va notato che le anomalie non riflettono un errore di misurazione, dovuto all'imprecisione del SIG allegata dal governo belga, ma la contraddizione esistente tra i dati dichiarati e i dati amministrativi di cui dispongono le autorità belghe» [36].

31. Il Tribunale aggiungeva, in ogni caso, che «l'utilizzo di un margine di tolleranza del 5% lascia necessariamente intatti i dubbi sull'esattezza delle cifre fornite dalle autorità belghe, almeno a concorrenza del 5% di tali cifre, fermi restando i dubbi suscitati dalla mancanza di sanzioni applicabili per le domande irregolari». Rilevava così che, come dichiarato dalla Commissione, «i controlli effettuati dalle autorità belghe non sono tali da impedire che siano versati aiuti senza indagine supplementare per alcune pratiche che presentano un'anomalia superiore al 5% e per tutte le pratiche che presentano un'anomalia inferiore al 5%» [37].

32. Con riferimento alla seconda delle contestazioni mosse nella relazione di sintesi, relativa al ritardo nella memorizzazione grafica, il Tribunale anzitutto rilevava dalla suddetta relazione che alla fine del mese di agosto l'introduzione dei dati nel SIG era stata fatta solo al 60% nel 1999, al 70% nel 2000 e all'87% nel 2001, circostanza che aveva indotto la Commissione a concludere che un numero importante di pratiche non aveva potuto essere preso in considerazione in sede di analisi dei rischi, né essere selezionato per un controllo in loco [38].

33. Il Tribunale ha osservato in proposito che la Commissione ha correttamente ritenuto che tale memorizzazione tardiva non avesse permesso di procedere ai controlli amministrativi in tempo utile, impedendo di conseguenza i controlli in loco. In particolare, il Tribunale ha concluso che, «non avendo il governo belga addotto elementi rilevanti idonei a inficiare le constatazioni della Commissione quanto alla mancanza di controllo in loco a causa di una memorizzazione tardiva», «un certo numero di pratiche sono sfuggite a tale controllo» [39].

34. Il fatto che nessuna normativa relativa al FEAOG stabilisse per la memorizzazione grafica un termine ultimo al 31 agosto di ogni anno non ostava, secondo il Tribunale, a tale conclusione, in quanto, da un lato, «la mancanza di obblighi esplicitamente prescritti non poteva dissolvere i dubbi ingenerati dalla mancanza di controllo in loco» e, dall'altro, «quando comporta la mancanza di controllo, tale ritardo contravviene all'obbligo generale di poter procedere a tale controllo». Irrilevante è stato poi giudicato dal Tribunale il fatto che controlli in loco siano stati effettuati dopo il 31 agosto e abbiano dato luogo a correzioni. Tale

36 — Ibidem, punto 60.
37 — Ibidem, punto 61.
38 — Ibidem, punto 65.
39 — Ibidem, punti 67 e 69.

circostanza non significa infatti, secondo il Tribunale, «che si sia proceduto a tutti i controlli necessari e non dimostra che quei controlli in loco conseguissero a un'efficace analisi dei rischi effettuata dopo il 31 agosto» [40].

35. Infine, il Tribunale rigettava anche la seconda parte del secondo motivo, con la quale si faceva valere l'insussistenza di un rischio reale di perdita per il FEAOG, ulteriore condizione per l'applicazione di una correzione finanziaria ai termini delle Linee guida, e il terzo motivo, relativo ad una violazione del principio di proporzionalità.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

36. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 13 ottobre 2006 il ricorrente ha proposto impugnazione avverso la predetta sentenza.

37. I rappresentanti delle parti sono stati sentiti all'udienza svoltasi il 21 giugno 2007.

40 — Ibidem, punto 70.

38. Il ricorrente conclude che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata e, accogliendo il ricorso introdotto in primo grado, annullare la decisione controversa;

— in via subordinata, annullare la sentenza impugnata e, esercitando la propria competenza giurisdizionale anche di merito, ridurre a EUR 1 491 085 la correzione applicata al ricorrente nella decisione controversa;

— in via ulteriormente subordinata, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale;

— condannare la Commissione alle spese tanto del giudizio di impugnazione quanto del giudizio di primo grado.

39. La Commissione conclude che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione;

— condannare il ricorrente alle spese.

V — Analisi giuridica

A — *Sul ricorso contro la sentenza del Tribunale*

40. A sostegno dell'impugnazione il ricorrente formula quattro motivi. Il primo è relativo ad un travisamento dei fatti. Il secondo è relativo alla violazione dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92, nonché dell'obbligo di motivazione. Il terzo è relativo ad una violazione del principio di proporzionalità. Il quarto è relativo ad un errore di diritto quanto alla competenza di piena giurisdizione del giudice comunitario nella materia in esame.

1. Sul primo motivo, relativo ad un travisamento dei fatti

41. Il ricorrente spiega che il sistema di identificazione delle parcelle agricole di cui si è dotato sin dal 1996, il SIG, all'epoca dei fatti di causa non era obbligatorio, essendolo divenuto solo nel 2005 per effetto del regolamento n. 1593/2000, ed era più preciso ed efficace di quello di cui si erano dotati gli altri Stati membri, perché imperniato sulla singola parcella agricola (e non su gruppi di parcelle) e fondato su fotografie aeree (e non su mappe o registri catastali). Il SIG doveva permettere, con l'individuazione delle parcelle agricole, di realizzare verifiche incrociate in sede di controllo amministrativo delle domande di aiuto, volte a rilevare ed eliminare sovrapposizioni di parcelle e ad impedire l'erogazione di più aiuti per una stessa parcella. Per contro, negli anni di raccolta interessati dalla decisione controversa (1999-2001; in prosieguo: il «periodo interessato») le autorità belghe non avrebbero mai concepito il SIG come strumento di misurazione della superficie esatta delle parcelle agricole. La superficie SIG sarebbe imprecisa, in quanto, anziché fondarsi su misurazioni effettuate sul terreno o mediante telerilevamento, è calcolata su un disegno delle parcelle realizzato dai coltivatori sulle fotografie aeree mediante demarcazione manuale. Nella demarcazione manuale o nel suo inserimento nel SIG potevano essere commessi dal coltivatore o dai tecnici del Bureau provincial (Ufficio provinciale) errori o imprecisioni, che, pur se limitati, potevano avere una rilevante incidenza sul calcolo delle superfici, dato che le fotografie erano in scala 1:10 000. Inoltre, durante il periodo interessato, la superficie SIG non corrispondeva necessariamente alla situazione sul terreno anche perché la demarcazione manuale era fatta su fotografie che potevano avere fino a cinque anni, mentre ogni anno il 25-30% delle parcelle agricole mutava superficie secondo le colture praticate sul terreno. A parere del ricorrente, il SIG permetteva dunque una stima solo approssimativa delle superfici, mentre la superficie esatta era e poteva essere calcolata, in Belgio come negli altri Stati membri, solo mediante misurazioni effettuate in loco da persone qualificate o mediante la fotointerpretazione di immagini ottenute via satellite (telerilevamento).

42. A fronte di siffatte caratteristiche del SIG adottato dalle autorità belghe, il

Tribunale avrebbe travisato i fatti considerando, al punto 47 della sentenza impugnata, che la superficie SIG fosse più vicina alla realtà di quella dichiarata dai coltivatori nelle domande di aiuto. Il Tribunale avrebbe inoltre travisato il funzionamento del SIG ritenendo, da un lato, che il divario tra la superficie SIG e la superficie dichiarata, constatato in sede di controllo amministrativo, costituisse un'anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda di aiuto e, dall'altro, che l'imprecisione della superficie SIG impedisse di determinare se vi fosse una perdita reale per il FEAOG e che il SIG consentisse di identificare chiaramente rischi di perdita per il FEAOG in sede di controllo amministrativo. La sentenza impugnata sarebbe globalmente fondata sull'erronea premessa dell'idoneità del SIG a rivelare anomalie quanto alle superfici dichiarate.

43. La Commissione esclude che il Tribunale abbia travisato i fatti. Obietta che esso non ha affatto considerato che il SIG fosse uno strumento di misurazione, ma soltanto che la mancanza di corrispondenza tra superficie SIG e superficie dichiarata permettesse di nutrire dubbi seri sulla seconda. Inoltre, secondo la Commissione, le finalità del SIG non potevano essere, come sostenuto dal ricorrente, solo quelle di identificare le parcelle agricole, individuarne le sovrapposizioni e scoprire le doppie dichiarazioni. Essa rileva al riguardo che a norma dell'art. 6, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92 i controlli amministrativi comprendono «in particolare», e quindi non soltanto, verifiche incrociate relative alle parcelle dichiarate onde evitare pagamenti non dovuti, e ricorda che il n. 1 dello stesso articolo prescrive che i controlli amministrativi e in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi.

44. Per parte mia, non ravviso nella sentenza impugnata un travisamento dei fatti da parte del Tribunale.

45. Al punto 47 della sentenza impugnata non si afferma né che la superficie SIG rispecchia la superficie reale delle parcelle agricole, né che essa corrisponde più alla superficie reale che a quella dichiarata. La seconda frase di detto punto — ai termini della quale «se la superficie SIG corrisponde più alla superficie reale che a quella dichiarata nella domanda di aiuto, allora il pagamento dell'aiuto per superficie in base alla superficie dichiarata costituisce un pagamento indebito in favore del richiedente e, quindi, una perdita per il FEAOG» — è redatta in termini ipotetici (introdotta com'è dal «se»). Essa vuole cioè significare che quando la superficie SIG è inferiore alla superficie dichiarata il pagamento dell'aiuto in base a quest'ultima determina una perdita per il FEAOG *nell'ipotesi* in cui la superficie reale corrisponda più alla superficie SIG che a quella dichiarata [41].

41 — La formulazione della suddetta frase è certo infelice perché esprime in termini inutilmente complicati l'ovvio concetto per cui vi è perdita per il FEAOG quando l'aiuto è pagato in base alla superficie dichiarata e questa è superiore alla superficie reale.

46. D'altra parte, l'affermazione contenuta nella prima frase dello stesso punto 47 — secondo cui «quando dal SIG risulta, in sede di controllo amministrativo, che la superficie dichiarata in una domanda di aiuto è superiore alla superficie SIG, il relativo divario costituisce un'anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda» — mi pare rappresentare una valutazione operata dal Tribunale e non una constatazione in fatto. La sentenza impugnata mostra chiaramente che il Tribunale ha tenuto conto dell'«imprecisione dei dati SIG» [42] e che non ha attribuito ai medesimi il valore di verità assoluta. La questione se il suddetto divario potesse validamente essere considerato come un'«anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda» non attiene dunque, a mio avviso, all'accertamento dei fatti.

47. Detta questione concerne la valutazione dei fatti, non suscettibile di controllo in sede di impugnazione, o la qualificazione giuridica degli stessi, soggetta invece ad eventuale censura da parte della Corte?

48. A me pare che essa riguardi, in sostanza, il significato da attribuire al suddetto divario in relazione agli obblighi gravanti sugli Stati membri e sulle loro autorità. Mi sembra, in definitiva, trattarsi della determinazione della portata dell'obbligo incombente agli Stati membri di organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza [43] e, più in particolare, di organizzare, conformemente all'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e agli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, controlli amministrativi e controlli in loco idonei a garantire che le condizioni sostanziali e formali per l'erogazione degli aiuti siano correttamente osservate. È dunque una questione di diritto, sulla quale la Corte è competente a pronunciarsi nel giudizio di impugnazione e che è sollevata in modo più specifico ed esauriente dal ricorrente con il secondo motivo, che mi accingo a esaminare.

2. Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92, nonché dell'obbligo di motivazione

49. Il secondo motivo, come formulato nell'atto di impugnazione, è diviso in cinque parti. Con le prime tre si muovono censure alle valutazioni del Tribunale quanto alla contestazione relativa all'insufficiente reazione delle autorità belghe alle anomalie rivelatesi attraverso il SIG in sede di controllo amministrativo. La quarta riguarda le valutazioni del Tribunale quanto alla contestazione relativa al ritardo nella memorizzazione grafica. Con la quinta si fa valere

42 — V., ad esempio, punto 48 della sentenza impugnata, ove si legge che «l'imprecisione dei dati SIG non implica che essi siano privi di significato».

43 — Sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 16), e Spagna/Commissione, cit., punto 35.

una violazione dell'obbligo di motivazione su specifici punti affrontati nella sentenza impugnata.

50. Poiché i pretesi vizi di motivazione della sentenza impugnata lamentati nella quinta parte del motivo in esame, anche ammettendo che esistano, non impediscono alla Corte di esaminare nel merito le censure mosse con le prime quattro parti del motivo stesso, comincerò con l'esaminare queste ultime.

a) Sulle prime tre parti del motivo (sulla contestazione relativa all'insufficiente reazione delle autorità belghe alle anomalie rivelatesi attraverso il SIG in sede di controllo amministrativo)

i) Argomenti delle parti

— Sulla prima parte, relativa ad una violazione dell'art. 6, n. 7, del regolamento n. 3887/92 per quanto riguarda la definizione dei mezzi appropriati per determinare la superficie delle parcelle agricole

51. Il ricorrente sostiene che, considerando al punto 49 della sentenza impugnata il SIG come «uno strumento di controllo capace di fornire indicazioni rilevanti al di là degli obblighi espliciti risultanti dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3887/92» e tale da permettere di identificare un rischio di perdita per il FEAOG, il Tribunale ha violato l'art. 6, n. 7, del medesimo regolamento. Questa disposizione, infatti, rimetterebbe alle autorità nazionali la definizione dei mezzi appropriati per determinare la superficie delle parcelle agricole. Avendo le autorità belghe deciso che la superficie delle parcelle agricole doveva essere determinata mediante misurazione in loco da parte di un geometra o altro agente qualificato oppure mediante fotointerpretazione di immagini ottenute via satellite (telerilevamento), il Tribunale non poteva attribuire al SIG una qualità, quella di strumento di misurazione della superficie delle parcelle agricole, che le autorità belghe non gli riconoscevano.

52. La Commissione ritiene irrilevante nella specie l'art. 6, n. 7, del regolamento n. 3887/92, in quanto a suo avviso detta disposizione, riguardando la misurazione delle parcelle agricole, si applica ai controlli in loco e non ai controlli amministrativi. In ogni caso, la Commissione fa notare che le autorità belghe hanno liberamente optato sin dal 1996 per un sistema di identificazione delle parcelle agricole — e dunque per un controllo amministrativo — fondato su fotografie aeree, opzione espressamente consentita dall'art. 4 del regolamento n. 3508/92, per cui esse erano tenute a trarre le necessarie conclusioni in caso di divario tra la superficie dichiarata e la superficie SIG e ad agire di conseguenza.

— Sulla seconda e sulla terza parte, relative ad una violazione dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92

53. Il ricorrente sostiene che il modo di procedere che le autorità belghe avrebbero dovuto seguire, secondo la relazione di sintesi della Commissione, di fronte alla constatazione di un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG (effettuazione di un controllo in loco o riduzione della superficie rispetto a quella dichiarata; in prosieguo anche: le «misure omesse») non può ritenersi obbligatorio perché derivante implicitamente dall'obbligo generale, scaturente dall'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e dagli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, di organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza. Il Tribunale avrebbe erroneamente applicato tali disposizioni ritenendo che in forza delle medesime le autorità belghe avrebbero dovuto adottare le misure omesse.

54. In primo luogo, il ricorrente sottolinea che gli Stati membri dispongono, in virtù dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6 e 7 del regolamento n. 3887/92, di un ampio potere di valutazione quanto all'organizzazione del loro sistema integrato di gestione e di controllo, potere che la Commissione deve rispettare. Orbene, nel verificare se nell'esercizio di tale potere le autorità belghe abbiano assicurato un sistema efficace di controllo, il Tribunale avrebbe a torto omesso di considerare che il sistema di controllo adottato da dette autorità andava ben al di là di quanto previsto dalla normativa comunitaria, avendo esse predisposto un'analisi dei rischi fondata su tredici criteri e non sui soli quattro esplicitamente previsti dall'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, nonché un sistema di identificazione delle parcelle agricole imperniato sulla singola parcella e non su gruppi di parcelle.

55. In secondo luogo, l'obbligo delle autorità belghe di procedere alle misure omesse sarebbe incompatibile con esplicite previsioni di diritto comunitario secondario. Da un lato, siffatto obbligo sarebbe in contrasto con il disposto dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, che prescrive controlli in loco solo per un campione significativo pari al 5% delle domande di aiuto. Imporre le misure omesse significherebbe, in pratica, rendere obbligatoria la metodologia del telerilevamento nella fase del controllo amministrativo, quando il telerilevamento sarebbe in realtà una forma di controllo in loco. D'altro lato, il medesimo obbligo confliggerebbe con l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, che prescrive la riduzione della superficie dichiarata nel caso in cui questa sia superiore a quella «effettivamente determinata», cioè, ai sensi della sentenza Agrargenossenschaft Pretzsch [44], quella determinata mediante controllo in loco. L'obbligo di ridurre la superficie in caso di divario positivo tra quella dichiarata e quella determinata nel corso di un controllo amministrativo sarebbe stato introdotto solo a partire dall'anno di raccolta

44 — Sentenza 28 novembre 2002, causa C-417/00 (Racc. pag. I-11053, punto 48).

2002 in virtù dell'art. 31 del regolamento n. 2419/2001.

56. In terzo luogo, l'obbligo di procedere alle misure omesse sarebbe incompatibile anche con principi generali dell'ordinamento comunitario, quali quelli di certezza del diritto e di non discriminazione. Da un lato, si finirebbe per sanzionare i coltivatori anche in assenza di un controllo in loco, laddove tale possibilità non era desumibile da regole chiare ed esplicite e non poteva perciò essere prevista dai medesimi. D'altro lato, quell'obbligo finirebbe per discriminare il Regno del Belgio rispetto a tutti gli altri Stati membri, i quali non utilizzavano un SIG imperniato sulla singola parcella agricola, ma sistemi molto meno precisi ed efficaci sul piano del controllo amministrativo.

57. In quarto luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente considerato inaccettabile il ricorso ad un margine di tolleranza in sede di controllo amministrativo. L'utilizzo di un margine di tolleranza sarebbe esplicitamente previsto dall'art. 6, n. 7, del regolamento n. 3887/92, contemplato anche per il controllo amministrativo persino da raccomandazioni emanate dalla Commissione stessa [45] e *a fortiori* giustificato nel caso di specie, in quanto i dati sulla superficie delle parcelle agricole ottenuti dal SIG non erano particolarmente affidabili.

58. La Commissione sostiene che l'obbligo di adottare le misure omesse è inerente al rispetto della normativa esistente, che prescrive agli Stati membri, in particolare, di procedere al controllo amministrativo di tutte le domande di aiuto (art. 8, n. 1, del regolamento n. 3508/92) al fine di garantire l'«efficace verifica» del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti (art. 6, n. 1, del regolamento n. 3887/92). Di fronte alla constatazione di un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG, le autorità belghe non potevano, secondo la Commissione, restare inerti privando così di effetto utile i controlli amministrativi previsti dal diritto comunitario.

59. La Commissione esclude che l'affermare l'esistenza del suddetto obbligo si traduca nell'applicazione della metodologia del telerilevamento nella fase del controllo amministrativo. Ricorda che l'utilizzo di fotografie aeree ai fini del controllo amministrativo è un'opzione delle autorità belghe ed è cosa diversa dal controllo fisico realizzato mediante telerilevamento.

60. Riguardo alla citata sentenza Agrargenossenschaft Pretzsch, la Commissione fa

45 — Il ricorrente richiama il documento della Direzione generale della ricerca «Raccomandazioni tecniche per la campagna 2000» n. OL/I04/M2066/2000 e l'allegato al documento della Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale n. VI/8388/94.

valere che il punto 48 di tale sentenza, cui si richiama il ricorrente, va letto tenendo conto del fatto che nelle circostanze del caso di specie esaminato nella sentenza stessa solo un controllo in loco poteva permettere di scoprire l'infrazione constatata. Essa fa osservare che al punto 40 della sentenza in parola la Corte non distingue fra controlli amministrativi e controlli in loco ove afferma che «la constatazione di un divario tra la superficie dichiarata e la superficie effettivamente determinata nell'ambito di un controllo effettuato dalle autorità competenti comporta, di per sé, l'applicazione di una sanzione». D'altra parte, l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2419/2001 non farebbe che esplicitare quanto già insito nell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92.

61. L'interpretazione della normativa in questione fatta propria dal Tribunale non sarebbe contraria ai principi di certezza del diritto e di non discriminazione. Da un lato, il Tribunale avrebbe ricordato in sentenza che le autorità belghe avevano la possibilità di effettuare controlli in loco. D'altro lato, una volta optato per un certo metodo di controllo, le autorità belghe dovevano attenervisi e assicurare l'efficacia dei controlli in conformità all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3887/92.

62. Infine, a parere della Commissione il margine di tolleranza di cui all'art. 6, n. 7, del regolamento n. 3887/92 riguarda i soli controlli in loco. Le proprie raccomandazioni, invocate dal ricorrente, prevederebbero certo l'applicazione di un margine di tolleranza nell'ambito dei controlli amministrativi dei dati di superficie, ma solo riguardo ai dati ottenuti in sede di creazione iniziale del sistema di identificazione delle parcelle sulla base di ortoimmagini, e non anche a quelli ottenuti in fasi successive.

ii) Valutazione

63. Le censure sollevate nell'ambito delle prime tre parti del secondo motivo possono essere oggetto di trattazione congiunta, in quanto sono tutte in sostanza volte a dimostrare che il Tribunale ha erroneamente ritenuto, nella sentenza impugnata, che l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e gli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 dovessero essere interpretati nel senso che, in una situazione come quella di specie, imponevano alle autorità belghe di adottare le misure omesse. A sostegno di tale tesi il ricorrente, oltre ad argomenti basati sul testo di tali disposizioni, deduce anche argomenti fondati su altre disposizioni dello stesso art. 6 del regolamento n. 3887/92 e su principi generali del diritto comunitario.

64. Prima di addentrarmi nell'esame di tali argomenti, ricordo, come ha d'altronde fatto il Tribunale nella sentenza impugnata, che, secondo giurisprudenza costante, allorché la Commissione rifiuta di porre a carico del

FEAOG talune spese, in quanto provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, essa è tenuta non a dimostrare in maniera esauriente l'insufficienza dei controlli effettuati da tale Stato membro o l'irregolarità dei dati trasmessi da quest'ultimo, ma a presentare un elemento di prova dei dubbi seri e ragionevoli che essa nutre circa i controlli effettuati dalle autorità nazionali o la corretta applicazione della normativa comunitaria in vigore. Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari alla liquidazione dei conti del FEAOG, e a dover quindi presentare la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettività dei suoi controlli ed eventualmente dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione [46].

65. Ne consegue che a ragione il Tribunale con la sua analisi ha mirato a verificare se i risultati dei controlli operati dalla Commissione erano tali da indurre tale istituzione a nutrire dubbi seri e ragionevoli circa l'efficacia dei controlli esperiti dalle autorità belghe nel caso di specie. Al riguardo il Tribunale, in riferimento alla prima delle contestazioni mosse dalla Commissione nella relazione di sintesi, ha concluso in senso affermativo dopo aver considerato, in primo luogo, che un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG costituiva un'«anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda di aiuto» cui le autorità belghe erano tenute a reagire in maniera appropriata e, in secondo luogo, che il comportamento tenuto da queste ultime di fronte a tale anomalia non aveva costituito una reazione appropriata, la quale avrebbe invece dovuto consistere nell'adozione delle misure omesse.

66. Il Tribunale ha riconosciuto, al punto 52 della sentenza impugnata, che la normativa comunitaria vigente nel periodo interessato non imponeva esplicitamente alle autorità belghe di adottare, di fronte alle rilevate anomalie, le misure omesse. Il Tribunale deduceva tuttavia siffatto obbligo, per via implicita, dall'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e dagli artt. 6, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92.

67. La questione essenziale posta dalle prime tre parti del secondo motivo è in sostanza se il Tribunale non abbia in tal modo mal interpretato la portata degli obblighi che scaturiscono a carico degli Stati membri dalle predette disposizioni.

68. È vero che, secondo la giurisprudenza della Corte richiamata dal Tribunale, l'obbligo di adottare determinate misure di sorveglianza e modalità di controllo non imposte esplicitamente agli Stati membri

46 — Sentenza 14 aprile 2005, causa C-335/03, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-2955, punto 68, e la giurisprudenza ivi citata).

dalla normativa comunitaria nella materia in esame può derivare per essi implicitamente dal fatto che, in forza della normativa di cui trattasi, spetta agli Stati membri applicare i regimi di premio e di aiuto e organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza [47].

69. In particolare, oltre all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e al corrispondente art. 8, n. 1, del regolamento n. 1258/99, che impongono agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze, occorre richiamare l'art. 8, nn. 1 e 2, del regolamento n. 3508/92, che prescrive agli Stati membri di procedere a controlli amministrativi delle domande di aiuto, completati da controlli in loco aventi ad oggetto un campione di aziende agricole, nonché l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3887/92, ai termini del quale i controlli amministrativi e i controlli in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi.

70. Da queste disposizioni, considerate alla luce dell'obbligo di collaborazione leale con la Commissione sancito dall'art. 10 CE, per quanto riguarda più in particolare un corretto uso delle risorse comunitarie, risulta che gli Stati membri sono tenuti ad istituire un complesso di controlli amministrativi e di controlli in loco che consentano di garantire che i requisiti materiali e formali per la concessione dei premi di cui è causa vengano correttamente rispettati [48].

71. Orbene, a me non pare che da siffatta obbligazione si possano nel caso di specie far discendere a carico delle autorità belghe le conseguenze che ne hanno tratto la Commissione e il Tribunale.

72. Il sistema integrato di gestione e di controllo istituito dai regolamenti nn. 3508/92 e 3887/92 (in prosieguo: il «SIGC») mira, secondo la Corte, «a rendere più efficaci le attività di gestione e di controllo». A tal fine esso si basa anzitutto sulle dichiarazioni effettuate dai coltivatori nella domanda di aiuto. La Corte ha rilevato che «[u]na procedura efficace presuppone che le informazioni che devono essere fornite da un richiedente aiuti, in conformità dell'art. 6 del [regolamento n. 3887/92], siano complete ed esatte già inizialmente al fine di consentirgli di presentare una corretta domanda di pagamenti compensativi e di evitare di subire sanzioni» [49].

47 — Sentenze 12 giugno 1990, Germania/Commissione, cit., punto 16, e Spagna/Commissione, cit., punto 35.

48 — V. sentenze 12 giugno 1990, Germania/Commissione, cit., punto 20, e Spagna/Commissione, cit., punto 36.

49 — Sentenza 16 maggio 2002, causa C-63/00, Schilling e Nehring (Racc. pag. I-4483, punto 34).

73. La Corte ha altresì sottolineato che «[s]i tratta, per quanto riguarda l'attuazione degli aiuti concessi nell'ambito del SIGC, di procedure concernenti un gran numero di domande», per cui «[u]na protezione efficace degli interessi finanziari della Comunità in tale ambito implica che i beneficiari degli aiuti partecipino attivamente al regolare svolgimento di tali procedure e [si] assumano la responsabilità della correttezza delle somme loro concesse nell'ambito del SIGC» [50].

74. Secondo la Corte, emerge dalle disposizioni dei regolamenti nn. 3508/92 e 3887/92 che «le autorità nazionali non devono, né soprattutto possono, effettuare controlli onde verificare il carattere veritiero di tutte le dichiarazioni figuranti nelle domande di aiuto loro presentate» [51]. Trattandosi, in particolare, dei controlli in loco di cui all'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, la Corte ha perciò sottolineato, in riferimento a domande di aiuto per animale, che essi «attengono ad un campione significativo di domande», ma che «tale campione può rappresentare soltanto il 10% delle domande (…) presentate dagli imprenditori» [52], percentuale prevista dal primo trattino della predetta disposizione che diventa del 5%, ai sensi del secondo trattino della medesima, per le domande di aiuto per superficie.

75. Nel sistema disegnato dai regolamenti nn. 3508/92 e 3887/92 i controlli in loco, anche ai fini della verifica dell'esattezza delle superfici dichiarate nelle domande di aiuto, sono concepiti dunque come strumento di verifica di applicazione limitata (a campione) e inquadrata da una serie di disposizioni che, oltre a disciplinarne le modalità di svolgimento (v. artt. 6, n. 7, e 7, n. 1, del regolamento n. 3887/92), ne precisano chiaramente i presupposti. L'art. 6, n. 4, del medesimo regolamento stabilisce al riguardo che la competente autorità nazionale seleziona le domande di premio o di aiuto che devono essere oggetto di controllo in loco «sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande».

76. L'effettuazione di controlli in loco per una data domanda presuppone, dunque, nell'ambito di tale sistema, che detta domanda risulti selezionata a seguito di una previa analisi dei rischi avente ad oggetto l'insieme delle domande inoltrate e fondata su parametri esplicitamente enumerati all'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, su parametri supplementari che la stessa norma consente al singolo Stato membro di definire ed eventualmente su altri parametri il ricorso ai quali dovesse risultare necessario per assicurare l'efficacia del sistema di controlli, quali ad esempio, secondo la Corte,

50 — Sentenza Agrargenossenschaft Pretzsch, cit., punto 45.

51 — Sentenze Schilling e Nehring, cit, punto 37, e Agrargenossenschaft Pretzsch, cit., punto 52.

52 — Sentenza Schilling e Nehring, cit., punto 37.

«i risultati dei controlli amministrativi della campagna in corso» [53].

77. Per quanto riguarda i controlli amministrativi di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 3887/92, è vero che, come rileva la Commissione, il loro oggetto, data la locuzione avverbiale «in particolare» che figura nell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3887/92, non si riduce necessariamente a quello esplicitamente previsto da quest'ultima disposizione, ossia, per quanto riguarda gli aiuti per superficie, verifiche incrociate delle parcelle onde evitare un indebito cumulo di aiuti. Come sottolineato dal Tribunale nella sentenza impugnata, la Corte ha osservato che «il controllo amministrativo che precede le ispezioni sul posto dev'essere svolto in modo da consentire alle autorità nazionali di trarre tutte le conclusioni possibili, che siano certezze oppure dubbi, in ordine all'osservanza delle condizioni per l'erogazione dei premi» [54].

78. Tuttavia, in primo luogo, non sono affatto convinto che l'esattezza della superficie dichiarata nella domanda di aiuto vada considerata come una condizione per l'erogazione dell'aiuto. L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 prevede effettivamente che un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie «determinata» comporti il diniego (o la revoca) dell'aiuto solo laddove sia superiore al 20% di quest'ultima. In secondo luogo, osservo che la Corte ha altresì affermato che «il controllo amministrativo e l'ispezione in loco sono stati concepiti dal legislatore comunitario come due strumenti di verifica che, pur essendo distinti, s'integrano a vicenda» [55], il che significa evidentemente che essi non devono costituire l'uno il doppione dell'altro.

79. Non mi pare, in particolare, che possa ritenersi che nel periodo interessato il controllo amministrativo dovesse essere organizzato dagli Stati membri in modo tale da permettere loro di accertare, tra l'altro, l'esattezza della superficie dichiarata nella domanda di aiuto. La Commissione non si è spinta nel suo controricorso ad affermare una siffatta esigenza, la quale, d'altronde, non è stata affermata nemmeno nella sentenza impugnata. L'approccio seguito dal Tribunale e difeso dalla Commissione è stato piuttosto quello di ritenere che nel momento in cui le autorità belghe si erano dotate di uno strumento, il SIG, non obbligatorio e non concepito per misurare la superficie delle parcelle agricole, ma idoneo comunque a fornire informazioni su tale superficie, esse dovessero trarre le debite conclusioni da tali informazioni.

53 — Sentenza Spagna/Commissione, cit., punti 34-41, ove la Corte ha tra l'altro rilevato che l'elenco degli elementi di cui deve tener conto l'analisi dei rischi, di cui all'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, non ha carattere esaustivo.

54 — Sentenze 3 ottobre 1996, Germania/Commissione, cit., punto 17, e Spagna/Commissione, cit., punto 40, richiamate al punto 54 della sentenza impugnata.

55 — Sentenze 3 ottobre 1996, Germania/Commissione, cit., punto 43, e Spagna/Commissione, cit., punto 38.

80. Se dunque dalla regolamentazione in vigore nel periodo interessato non si poteva ricavare un obbligo, a carico delle autorità belghe, di accertare la superficie esatta delle parcelle agricole già in sede di controllo amministrativo, ritengo che il Tribunale abbia a torto negato rilevanza all'imprecisione dei dati di superficie risultanti dal SIG, pacifica in causa [56]. Il governo belga ha abbondantemente spiegato — nel corso della procedura amministrativa prima, poi dinanzi al Tribunale e infine dinanzi alla Corte — le ragioni per cui la superficie SIG non rifletteva necessariamente in modo preciso la superficie reale delle parcelle agricole. Esso ha evocato inconvenienti legati alla demarcazione *manuale* delle parcelle, alla memorizzazione grafica non ottimale di tale demarcazione nel SIG e all'utilizzo di fotografie aeree anche risalenti nel tempo, inconvenienti che non sono in alcun modo stati contestati dalla Commissione né confutati dal Tribunale.

81. Se è vero che le autorità belghe dovevano trarre dai dati di superficie risultanti dal SIG le debite conclusioni, mi pare però altrettanto vero che queste ultime non potevano non tener conto della natura di tali dati e quindi anche della loro imprecisione. In sostanza, il SIG doveva essere preso per quello che era, visto che alle autorità belghe non può addebitarsi, e non è stato addebitato, che esso doveva essere diverso da quello che era.

82. In tal senso, concordo quindi con il governo belga nel ritenere che, considerata quella imprecisione, un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG non potesse essere considerato di per sé come un'«anomalia indicativa di una potenziale irregolarità della domanda» tale da richiedere in ogni caso o il calcolo dell'importo dell'aiuto in base alla superficie SIG o un controllo in loco.

83. Il calcolo dell'importo dell'aiuto in base a una superficie ridotta rispetto a quella dichiarata è una misura che nel periodo interessato era contemplata dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, dal cui primo comma, prima frase, deriva che l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente determinata al momento del controllo qualora questa sia inferiore alla superficie dichiarata nella domanda di aiuto. Orbene, come ricordato dal governo belga, al punto 48 della citata sentenza Agrargenossenschaft Pretzsch la Corte ha indicato che «l'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92 è teso a stabilire un confronto tra le dichiarazioni che compaiono nella domanda di aiuti e i risultati dei controlli *effettuati in loco*» [57], riferimento, quest'ultimo, che sembra specificare quello più generico al «controllo effettuato dalle autorità competenti» contenuto al punto 40 della stessa sentenza, invocato dalla Commissione, ai termini del quale dall'art. 9,

56 — V. sentenza impugnata, punto 48.

57 — Il corsivo è mio.

n. 2, del regolamento n. 3887/92 emerge che «la constatazione di un divario tra la superficie dichiarata e la superficie effettivamente determinata nell'ambito di un controllo effettuato dalle autorità competenti comporta, di per sé, l'applicazione di una sanzione».

84. Mi pare quindi che, come sostenuto dal governo belga, ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 il calcolo dell'importo dell'aiuto in base a una superficie ridotta rispetto a quella dichiarata sia possibile solo in presenza di una misurazione della superficie effettuata nell'ambito di un controllo in loco.

85. Ad ogni modo, siffatta questione, ai fini del presente procedimento, può essere lasciata aperta. Infatti, pur ammettendo che detta norma comprenda anche l'ipotesi di un'effettiva determinazione della superficie nell'ambito di un controllo amministrativo, non mi sembra proprio possibile, alla luce delle concrete caratteristiche e finalità del SIG utilizzato dalle autorità belghe nel periodo interessato, conformi alla normativa comunitaria allora in vigore, considerare la superficie SIG alla stregua di una «superficie effettivamente determinata» ai sensi della norma in parola.

86. Osservo, d'altronde, che la posizione della Commissione, avallata dal Tribunale, secondo cui di fronte a un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG le autorità belghe avrebbero dovuto o ridurre la superficie o effettuare un controllo in loco reca in sé un'evidente contraddizione. Se, infatti, si considera la superficie SIG alla stregua di una «superficie effettivamente determinata» ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, un divario del genere potrebbe dare luogo, in forza di tale disposizione, soltanto alla riduzione della superficie (e quindi dell'importo dell'aiuto) e non ad un controllo in loco. Considerare invece ammissibile l'alternativa del controllo in loco al fine di accertare la superficie reale significa implicitamente negare valore di «superficie effettivamente determinata» alla superficie SIG.

87. Peraltro, se ritengo che un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG, di per sé, non richiedesse da parte delle autorità belghe, l'adozione delle misure omesse, mi paiono fondate anche le censure mosse dal governo belga contro il giudizio del Tribunale secondo cui è stata in ogni caso inappropriata la reazione delle autorità belghe alla constatazione di un siffatto divario.

88. Va innanzitutto ricordato che, come accertato al punto 58 della sentenza impugnata, nel periodo interessato le autorità belghe, nell'ambito dell'analisi dei rischi volta a selezionare le pratiche che dovevano essere oggetto di controllo in loco, hanno fatto ricorso, fra gli altri parametri, a quello del divario tra superficie dichiarata e superficie

SIG. Il governo belga ha precisato che questo criterio ha avuto un peso importante nell'ambito dell'analisi dei rischi. Come risulta dal punto 58 della sentenza impugnata, è incontroverso che nel periodo interessato sono stati eseguiti controlli in loco per il 10% delle domande di aiuto per superficie, percentuale doppia di quella minima richiesta dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92.

89. Il Tribunale ha tuttavia ritenuto non accettabile il fatto che solo le pratiche per le quali detto divario, positivo o negativo, superava un margine di tolleranza del 5% siano state prese in considerazione, in forza di tale parametro, nell'ambito dell'analisi dei rischi [58].

90. Al riguardo, concordo con il governo belga quando osserva che, se un margine di tolleranza è ammesso ai fini della misurazione in loco della superficie delle parcelle agricole conformemente all'art. 6, n. 7, del regolamento n. 3887/92, nulla vietava alle autorità belghe di ricorrere ad un margine di tolleranza anche nell'ambito di un controllo amministrativo fondato, per scelta libera e non censurabile di tali autorità, su dati di superficie ottenuti mediante un sistema, il SIG, che presentava incontroversi limiti tecnici sotto il profilo della misurazione delle superfici [59]. L'osservazione del Tribunale secondo cui «le anomalie non riflettono un errore di misurazione, dovuta all'imprecisione del SIG evidenziata dal governo belga, ma riflettono la contraddizione esistente tra i dati dichiarati e i dati amministrativi di cui dispongono le autorità belghe» non vale, a mio avviso, a superare il suddetto rilievo. Il punto essenziale è sempre che questi dati, definiti dal Tribunale «amministrativi», erano in realtà soggetti a riserva in quanto non necessariamente affidabili, tanto da essere sottoposti persino a verifica; infatti il governo belga aveva già spiegato dinanzi al Tribunale che in diversi casi in cui risultava un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG la verifica di tali dati mediante controllo dell'accuratezza della memorizzazione grafica della superficie risultante dalla demarcazione manuale effettuata sulle fotografie aeree portava ad una rettifica dei medesimi tale da eliminare il suddetto divario [60].

91. Sono pertanto del parere che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto considerando nella specie, in applicazione dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6,

58 — Sentenza impugnata, punti 60 e 61.

59 — Il Tribunale ha sottolineato, al punto 60 della sentenza impugnata, che l'utilizzo di un margine di tolleranza in sede di misurazione in loco, esplicitamente previsto dalla normativa comunitaria, si giustifica «a causa dei limiti tecnici dello strumento di misurazione».

60 — V. in particolare punti 45 e 61 del ricorso di primo grado, nonché il punto 58 della sentenza impugnata. Il ricorso ad un margine di tolleranza nell'ambito del controllo amministrativo appare d'altronde tanto meno problematico in quanto, come dichiarato dal governo belga e non contestato dalla Commissione dinanzi al Tribunale, nel periodo interessato la superficie totale dichiarata per il Belgio era comunque inferiore alla superficie totale SIG.

n. 1, e 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 ed in riferimento alla prima delle due contestazioni mosse dalla Commissione al ricorrente, che detta istituzione avesse sufficientemente corroborato l'esistenza di dubbi seri e ragionevoli sull'efficacia dei controlli realizzati dalle autorità belghe nel periodo interessato.

92. La sentenza impugnata dovrebbe pertanto, a mio avviso, essere annullata su tale punto.

b) Sulla quarta parte del motivo (sulla contestazione relativa alla tardiva memorizzazione grafica dei dati)

i) Argomenti delle parti

93. Secondo il ricorrente, il Tribunale ha violato l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e gli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92 altresì ritenendo, in applicazione di tali disposizioni, che il sistema di controllo predisposto dalle autorità belghe non fosse efficace a causa del ritardo nella memorizzazione grafica dei dati.

94. Esso fa osservare che, contrariamente a quanto affermato al punto 68 della sentenza impugnata, gli argomenti che aveva avanzato dinanzi al Tribunale per confutare la contestazione relativa alla memorizzazione grafica non si limitavano alla deduzione, riportata in detto punto nei termini che seguono, per cui «l'analisi dei rischi era stata effettuata sulla base di tutti gli altri criteri, diversi da quello della memorizzazione grafica tardiva, e (…) quelli che presentavano un rischio erano stati oggetto di una memorizzazione grafica accelerata prima del 31 agosto» [61].

95. Nel procedimento di primo grado il ricorrente avrebbe invece sollevato anche altri argomenti contro quella contestazione.

96. In primo luogo, avrebbe sottolineato che l'analisi dei rischi effettuata dopo il 31 agosto era stata altrettanto efficace di quella svolta prima di tale data, data che non fu del resto presa in considerazione dalle autorità belghe in quanto non prevista da alcuna normativa. In effetti, anche quando la memorizzazione grafica delle parcelle nel SIG è avvenuta dopo il 31 agosto, per ogni pratica la superficie dichiarata sarebbe stata messa a confronto con la superficie SIG e le pratiche relative

61 — Questo passo della sentenza non è di immediata comprensione. La lettura dei punti 57 e 67 del ricorso presentato dinanzi al Tribunale consente tuttavia di comprendere agevolmente che il criterio della «memorizzazione grafica tardiva», cui si riferisce impropriamente detto passo della sentenza, deve intendersi come criterio del divario tra superficie dichiarata e superficie SIG. Inoltre, il pronome «quelli» che figura nel medesimo passo della sentenza deve intendersi riferito ai fascicoli delle domande di aiuto e non ai criteri dell'analisi dei rischi.

ai gruppi di colture che presentavano il più grande divario tra l'una e l'altra superficie sarebbero state prese in considerazione in forza di questo criterio nell'analisi dei rischi e, se del caso, selezionate per controlli in loco.

97. In secondo luogo, il ricorrente avrebbe rilevato, senza essere contraddetto dalla Commissione, che la data del 31 agosto non aveva alcuna rilevanza per l'effettuazione di controlli fisici in loco, dal momento che quelli eseguiti dopo tale data erano stati altrettanto efficaci di quelli eseguiti prima. Tali controlli, secondo il ricorrente, possono essere ancora utilmente effettuati nei mesi di settembre e ottobre, in quanto, pur essendosi già provveduto alla raccolta per diverse colture, per la maggior parte delle colture le parcelle agricole non sarebbero ancora state lavorate o comunque presenterebbero residui colturali; mentre per altre colture (in particolare, il mais, una delle colture più importanti in Belgio) la raccolta avviene tra fine ottobre e inizio novembre.

98. In ogni caso, non avendo nella sentenza impugnata né risposto a tali argomenti né indicato la ragione per la quale l'effettuazione dopo il 31 agosto della memorizzazione grafica o dell'analisi dei rischi dovesse ritenersi tardiva, il Tribunale avrebbe violato l'obbligo di motivazione.

99. La Commissione ricorda che, ai termini della relazione di sintesi, a causa dei ritardi nell'introduzione dei dati grafici «non è stato possibile procedere rapidamente ai controlli informatici incrociati richiesti per l'insieme della popolazione, e molte pratiche non hanno potuto esser prese in considerazione nell'analisi dei rischi né essere in seguito selezionate ai fini di un controllo in loco» [62]. La contestazione verterebbe allora non sull'effettuazione tardiva di controlli in loco, ma sull'impossibilità, a causa del ritardo nella memorizzazione grafica, di procedere in tempo utile ai controlli amministrativi, il che avrebbe impedito di eseguire gli ulteriori controlli in loco in modo appropriato. La Commissione evidenzia che le autorità belghe hanno esse stesse riconosciuto che detto ritardo ha avuto un impatto sulla selezione delle domande di aiuto nell'ambito dell'analisi dei rischi.

ii) Valutazione

100. Con la quarta parte del presente motivo il ricorrente deduce altri errori di diritto che il Tribunale avrebbe commesso interpretando l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e gli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92 nel senso che imponevano alle autorità belghe di eseguire la memorizzazione grafica dei dati nel SIG entro il 31 agosto di ogni anno, o mancando all'obbligo di motivazione delle sentenze.

62 — Traduzione non ufficiale di un passo della relazione di sintesi.

101. La contestazione relativa al ritardo nella suddetta memorizzazione grafica — ossia nell'inserimento nel SIG, da parte di un tecnico del Bureau provincial, del disegno delle parcelle agricole realizzato manualmente dai coltivatori sulle fotografie aeree —, quale formulata nella relazione di sintesi della Commissione e ripresa al punto 65 della sentenza impugnata, si fonda sul ragionamento seguente: le pratiche per le quali alla fine del mese di agosto non era stata ancora realizzata detta memorizzazione grafica non hanno potuto essere prese in considerazione in sede di analisi dei rischi, né essere selezionate per un controllo in loco.

102. Al riguardo, il ricorrente aveva però effettivamente allegato a più riprese, nel procedimento di primo grado [63], in particolare, che anche per le pratiche per le quali la memorizzazione grafica in parola era stata realizzata dopo il 31 agosto si era proceduto ad un confronto tra superficie dichiarata e superficie SIG e che, come per le pratiche per le quali la memorizzazione grafica era avvenuta prima di tale data, le domande per gruppi di coltura che presentavano differenze più marcate tra l'una e l'altra superficie erano state esaminate nell'ambito dell'analisi dei rischi ed eventualmente selezionate per controlli fisici in loco.

103. Con tale argomento il ricorrente evidenziava in sostanza che una memorizzazione grafica effettuata dopo il 31 agosto non aveva in alcun modo precluso né la presa in considerazione della relativa pratica nell'ambito dell'analisi dei rischi, né l'effettuazione di controlli in loco, sia pure successivamente a detta data.

104. Il ricorrente aveva inoltre precisato che i controlli in loco possono essere utilmente compiuti anche nei mesi di settembre e ottobre, persino a raccolta già avvenuta, e aveva illustrato le ragioni a sostegno di tale affermazione (v. paragrafo 97 supra) [64].

105. Il Tribunale ha dunque erroneamente constatato, al punto 68 della sentenza impugnata, che il ricorrente — in merito alla contestata impossibilità di procedere a controlli amministrativi in tempo utile, e quindi a controlli in loco, a causa del ritardo nella memorizzazione grafica — «si [era] limitato ad affermare che l'analisi dei rischi era stata effettuata sulla base di tutti gli altri criteri, diversi da quello [del divario tra superficie dichiarata e superficie SIG] [65], e che quelli che presentavano un rischio erano stati oggetto di una memorizzazione grafica accelerata prima del 31 agosto».

106. A tale affermazione gli argomenti richiamati ai paragrafi 102-104 supra,

63 — V. punto 68 del ricorso e punti 35 e 37 della memoria di replica.

64 — V. punto 80 del ricorso presentato dinanzi al Tribunale.

65 — V. nota 62 supra.

sui quali il Tribunale ha omesso di prendere posizione nella sentenza impugnata, aggiungono infatti che, in realtà, per tutte le pratiche per le quali la memorizzazione grafica è avvenuta dopo il 31 agosto l'analisi dei rischi ha potuto comunque essere validamente completata con l'applicazione del criterio del divario tra superficie dichiarata e superficie SIG, e che i controlli in loco necessari hanno potuto essere efficacemente effettuati, anche dopo il 31 agosto.

107. Gli stessi argomenti, che non sono stati adeguatamente contraddetti dalla Commissione, vengono dunque a confutare l'assunto su cui si è in sostanza basata detta istituzione nel muovere la contestazione in parola, cioè che una memorizzazione grafica effettuata dopo il 31 agosto impediva alle relative pratiche di essere prese in considerazione in sede di analisi dei rischi e di essere quindi selezionate per un controllo in loco.

108. Essi appaiono tanto più convincenti in quanto il termine del 31 agosto quale termine ultimo per la memorizzazione grafica in questione o per l'analisi dei rischi non risulta prescritto da alcun atto normativo e in quanto la Commissione non sostiene più, come aveva fatto nella prima fase del procedimento amministrativo, che i controlli in loco effettuati dopo la suddetta data a causa della memorizzazione grafica pretesamente tardiva sono stati inefficaci [66].

109. Dopo i due gradi di giudizio e, in particolare, un'apposita domanda posta al rappresentante della Commissione all'udienza tenutasi dinanzi la Corte, non risulta ancora chiara, in assenza di un atto normativo che prescriva il rispetto di tale data e alla luce degli elementi addotti dal ricorrente, la ragione per cui una memorizzazione grafica e quindi un'analisi dei rischi successive al 31 agosto dovessero considerarsi tardive. Il riferimento fatto dal rappresentante della Commissione ai punti 33-35 della sentenza Italia/Commissione [67], dai quali, a suo avviso, si evincerebbe la data ultima del 31 agosto, non appare pertinente. In tali punti la Corte ha convalidato le conclusioni della Commissione con cui si addebitava alla Repubblica italiana l'inaffidabilità di controlli in loco realizzati nel mese di settembre, in quanto effettuati dopo la raccolta. Tale presa di posizione della Corte verte però sulla tardività dei controlli in loco, mentre, come risulta dalla stessa sentenza impugnata (punto 66) e confermato dalla Commissione nel suo controricorso (punti 56-57), nel caso oggetto del nostro esame non si addebita al Regno del Belgio la tardività dei controlli in loco, ma la mancanza di controlli in loco a causa

66 — V. sentenza impugnata, punto 66, ove il Tribunale sottolinea che la contestazione relativa al carattere tardivo dei controlli in loco, avanzata in una prima fase del procedimento amministrativo, è stata abbandonata nella relazione di sintesi.

67 — Sentenza 10 novembre 2005, causa C-307/03.

di una *memorizzazione grafica pretesamente tardiva*. Peraltro, la Corte in detti punti non ha nemmeno indicato in via generale il 31 agosto quale ultima data utile per i controlli in loco, ma ha solamente constatato che il governo italiano non aveva addotto elementi rilevanti atti ad inficiare le summenzionate conclusioni della Commissione [68].

110. Ritengo pertanto che il Tribunale abbia erroneamente convalidato l'assunto della Commissione secondo cui l'effettuazione della memorizzazione grafica dopo il 31 agosto aveva impedito lo svolgimento di controlli amministrativi in tempo utile e quindi la realizzazione di controlli in loco. Di conseguenza, esso non poteva validamente concludere che tale assunto costituiva un elemento atto a far sorgere dubbi seri e ragionevoli circa l'efficacia dei controlli effettuati dalle autorità belghe nel periodo interessato.

111. La sentenza impugnata dovrebbe pertanto, a mio parere, essere annullata anche su questo punto.

68 — Va osservato d'altronde che il periodo della raccolta può variare secondo le colture e secondo le aree geografiche, per cui anche volendo ritenere che i controlli in loco debbano necessariamente precedere la raccolta, non potrebbe ipotizzarsi un unico termine ultimo per l'effettuazione di tali controlli per tutte le colture e per tutta la Comunità.

3. Carattere superfluo dell'esame della quinta parte del secondo motivo, nonché del terzo e del quarto motivo di impugnazione

112. Con l'accoglimento delle prime quattro parti del secondo motivo, nel senso di cui sopra, non vi sarebbe necessità di esaminare la quinta parte dello stesso motivo, con cui si fa valere una violazione dell'obbligo di motivazione su specifici punti, né il terzo e il quarto motivo, i quali si appuntano su parti della sentenza impugnata nelle quali il Tribunale si è pronunciato in ordine alla domanda subordinata del ricorrente volta ad ottenere una riduzione dell'importo delle spese escluse dal finanziamento del FEAOG. In effetti, un annullamento della sentenza impugnata sulla base della quinta parte del secondo motivo, del terzo o del quarto motivo non avrebbe portata più estesa dell'annullamento che risulta dall'accoglimento, nel senso di cui sopra, delle prime quattro parti del secondo motivo [69].

113. Par tali ragioni, ometto, in quanto superfluo alla luce delle conclusioni cui sono pervenuto all'esito dell'esame delle prime quattro parti del secondo motivo, l'esame della quinta parte del medesimo, del terzo e del quarto motivo.

69 — V. sentenza 3 luglio 2003, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, Chronopost e a./Ufex e a. (Racc pag. I-6993, punto 43).

B — *Sul ricorso contro la decisione della Commissione*

114. Ai sensi dell'art. 61 dello Statuto della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

115. Nel caso di specie, lo stato degli atti consente, a mio avviso, alla Corte di statuire definitivamente sul ricorso di annullamento proposto dal ricorrente.

116. Con il primo motivo del ricorso di annullamento, formulato in via principale rispetto ai successivi, il ricorrente deduceva la violazione, da parte della Commissione, dell'art. 8 del regolamento n. 3508/92 e degli artt. 6 e 9 del regolamento n. 3887/92, non essendo a suo avviso possibile nel caso di specie dedurre da tali disposizioni l'esistenza, a carico delle autorità belghe, né di un obbligo di adottare le misure omesse né di un obbligo di provvedere alla memorizzazione grafica delle parcelle agricole nel SIG entro il 31 agosto.

117. Orbene, emerge dalla trattazione delle prime quattro parti del secondo motivo di impugnazione, che ho svolto ai paragrafi 67-92 e 100-111 supra, che la Commissione non ha corroborato con elementi idonei l'esistenza di dubbi seri e ragionevoli circa l'efficacia dei controlli esperiti dalle autorità belghe nel periodo interessato in riferimento, da un lato, all'atteggiamento assunto dalle medesime di fronte alla constatazione di un divario positivo tra superficie dichiarata e superficie SIG e, dall'altro, ai tempi di esecuzione della memorizzazione grafica delle parcelle agricole nel SIG.

118. La decisione controversa deve pertanto, a mio parere, essere annullata nella parte in cui dispone nei confronti del Regno del Belgio una riduzione forfettaria del 2% delle spese dichiarate ai fini del finanziamento del FEAOG, sezione garanzia.

119. Siffatto annullamento in accoglimento del primo motivo formulato nel ricorso di primo grado renderebbe ovviamente superfluo l'esame degli ulteriori motivi, formulati nel medesimo ricorso solo in via subordinata.

C — *Sulle spese*

120. Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla

Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. Inoltre, ai sensi dell'art. 69, n. 2, dello stesso regolamento, applicabile in virtù dell'art. 118 di quest'ultimo al procedimento d'impugnazione promosso dinanzi alla Corte contro una decisione del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

121. Poiché propongo alla Corte di accogliere tanto l'impugnazione quanto il ricorso di annullamento proposti dal ricorrente, suggerisco anche di condannare la Commissione, che risulterebbe soccombente, alle spese dei due gradi di giudizio, conformemente alle conclusioni formulate in tal senso dal ricorrente.

VI — Conclusioni

122. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di dichiarare che:

«1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 25 luglio 2006, causa T-221/04, Belgio/Commissione, è annullata.

2) La decisione della Commissione 4 febbraio 2004, 2004/136/CE, nella parte in cui dispone nei confronti del Regno del Belgio una riduzione forfettaria del 2% delle spese dichiarate ai fini del finanziamento del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, per gli esercizi finanziari 2000-2002, è annullata.

3) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese relative sia al giudizio di primo grado sia a quello di impugnazione».