Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

28 gennaio 2016*

«FEAOG — Sezione “Garanzia” — FEAGA e FEASR — Spese escluse dal finanziamento — Verifica delle piccole parcelle — Assenza di un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole — Estrapolazione dei risultati dei controlli in loco»

Nella causa T-667/14,

Repubblica di Slovenia, rappresentata da L. Bembič, in qualità di agente,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da B. Rous Demiri e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento parziale della decisione di esecuzione 2014/458/UE della Commissione, del 9 luglio 2014, recante esclusione dal finanziamento dell’Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell’ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 205, pag. 62), nella parte in cui esclude talune spese effettuate dalla Repubblica di Slovenia,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da A. Dittrich (relatore), presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović, giudici,

cancelliere: S. Bukšek Tomac, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 21 ottobre 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: lo sloveno.

Sentenza

Fatti

1 La Commissione europea ha eseguito, dal 3 al 7 ottobre 2011, una missione di controllo in Slovenia, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209, pag. 1). Il principale obiettivo di tale missione di controllo era valutare l'applicazione dei regimi di aiuto diretto per gli anni di domanda dal 2009 al 2011, che corrispondevano agli esercizi finanziari dal 2010 al 2012.

2 Con lettera del 21 novembre 2011 la Commissione ha comunicato alla Repubblica di Slovenia il risultato conseguente alla missione di controllo, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU L 171, pag. 90). Essa riteneva che le spese non fossero state effettuate nel rispetto del diritto dell'Unione europea.

3 La Repubblica di Slovenia ha replicato alle osservazioni della Commissione con lettera del 20 gennaio 2012.

4 Con lettera del 22 maggio 2013 la Commissione ha invitato le autorità slovene a una riunione bilaterale, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 885/2006. Dal momento che la Repubblica di Slovenia, con lettera del 5 giugno 2013, aveva comunicato alcune informazioni supplementari alla Commissione, la riunione bilaterale si è tenuta il 12 giugno 2013.

5 Con lettera del 16 luglio 2013 la Commissione ha notificato alle autorità slovene il verbale della riunione bilaterale nonché l'elenco delle informazioni supplementari richieste durante tale riunione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 885/2006. La Repubblica di Slovenia ha risposto alla stessa mediante lettera del 16 settembre 2013.

6 Il 3 gennaio 2014 la Commissione ha comunicato formalmente le proprie conclusioni ufficiali alla Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento n. 885/2006. In tale comunicazione, essa ha mantenuto la propria posizione secondo la quale l'attuazione dell'aiuto per superficie in Slovenia non era conforme alle norme dell'Unione negli anni di domanda dal 2009 al 2011. Essa ha dunque suggerito di escludere dal finanziamento dell'Unione un importo pari a EUR 347 661,10. In particolare, la Commissione ha constatato:

— carenze nella verifica delle piccole parcelle per il rispetto della definizione di parcelle agricole, ragion per cui è stata disposta una rettifica forfettaria del 5% dei pagamenti diretti per un importo pari ad EUR 85 780,08 per l'esercizio finanziario 2010, ad EUR 115 956,46 per l'esercizio finanziario 2011 e ad EUR 131 269,23 per l'esercizio finanziario 2012;

— la mancata estrapolazione dei risultati dei controlli in caso di differenza inferiore al 3%, ragion per cui è stata disposta una rettifica puntuale dei pagamenti diretti per un importo pari ad EUR 1 771,90 per l'esercizio finanziario 2010, ad EUR 6 376,67 per l'esercizio finanziario 2011 e ad EUR 6 506,76 per l'esercizio finanziario 2012.

7 Con lettera del 13 febbraio 2014 la Repubblica di Slovenia ha chiesto l'avvio della procedura dinanzi all'organo di conciliazione, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento n. 885/2006. Il 25 marzo 2014, l'organo di conciliazione ha respinto tale richiesta in quanto inammissibile.

8 La Commissione ha confermato la propria posizione in base ai motivi riassunti nella relazione di sintesi sui risultati dei controlli effettuati nell'ambito della liquidazione dei conti (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

9 Con la decisione di esecuzione 2014/458/UE, del 9 luglio 2014, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 205, pag. 62; in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha escluso le spese in questione dal finanziamento dell'Unione in ragione della loro mancata conformità con le norme dell'Unione.

Procedimento e conclusioni delle parti

10 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 settembre 2014, la Repubblica di Slovenia ha proposto il presente ricorso.

11 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

12 Il Tribunale, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89 del suo regolamento di procedura, ha invitato la Repubblica di Slovenia a produrre un documento. Quest'ultima ha ottemperato a tale richiesta entro il termine impartito.

13 Le parti hano svolto le proprie difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 21 ottobre 2015. Durante tale udienza, le parti hanno presentato alcune fotografie che sono state inserite nel fascicolo. Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 4, del regolamento di procedura, il presidente ha posto le parti in condizione di presentare le loro osservazioni su tali elementi di prova.

14 La Repubblica di Slovenia chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata nella parte in cui esclude dal finanziamento dell'Unione, per quanto la riguarda, un importo pari ad EUR 347 661,10, corrispondente a talune spese dichiarate per gli esercizi finanziari dal 2010 al 2012;

— in subordine, accettare la rettifica forfettaria del 5% dei pagamenti diretti in ragione delle carenze nella verifica delle piccole parcelle solo per un importo pari a EUR 172 876,39, corrispondente a talune spese dichiarate per gli esercizi finanziari dal 2010 al 2012;

— condannare la Commissione alle spese.

15 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la Repubblica di Slovenia alle spese.

In diritto

Sull'ammissibilità degli elementi di prova prodotti in udienza

16 Poiché le parti hanno prodotto gli elementi di prova consistenti in fotografie unicamente durante la fase orale del procedimento, senza addurre alcuna giustificazione per tale ritardo, tali elementi di prova devono essere respinti in quanto inammissibili, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

Nel merito

17 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica di Slovenia deduce due motivi. Il primo, vertente su un errore manifesto di valutazione, sull'assenza di motivazione e sulla violazione del principio di legalità, concerne la verifica delle piccole parcelle per il rispetto della definizione delle parcelle agricole. Il secondo motivo, relativo alla misurazione del campione delle parcelle e all'estrapolazione dei risultati dei controlli in loco, verte sull'insufficienza di motivazione e sulla violazione del principio di legalità.

Sul primo motivo, vertente su un errore manifesto di valutazione, sull'assenza di motivazione e sulla violazione del principio di legalità, relativo alla verifica delle piccole parcelle

18 La Repubblica di Slovenia sostiene che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione e ha violato il suo obbligo di motivazione nonché il principio di legalità applicando una rettifica finanziaria, in ragione del fatto che essa non avrebbe disposto di un sistema efficace di verifica della superficie minima ammissibile. La Slovenia disporrebbe di un elevato numero di superfici in pendenza e carsiche e gli agricoltori avrebbero da sempre coltivato tutti gli appezzamenti di terra per quanto piccoli essi fossero. La normativa dell'Unione non prevederebbe limiti né alla forma né al ridimensionamento di un terreno agricolo e le superfici controverse osservate durante il controllo in questione soddisfarebbero tutte le condizioni della definizione di una parcella agricola. Inoltre, tali superfici non sarebbero state create artificialmente al fine di soddisfare le condizioni necessarie per beneficiare dei pagamenti nell'ambito dei regimi di sostegno. Secondo la Repubblica di Slovenia, essa ha dimostrato che tutte le superfici che erano in definitiva inammissibili erano state escluse dalla superficie complessiva dichiarata e che il sistema sloveno delle parcelle di riferimento garantiva l'efficacia del sistema di aggiornamento e di monitoraggio delle superfici. La Commissione non avrebbe riscontrato, durante i suoi controlli, alcuna prova concreta dell'asserita violazione.

19 Al punto 12.9.1 della relazione di sintesi, la Commissione ha indicato che il sistema sloveno consentiva agli agricoltori di aggiungere, nella dichiarazione delle parcelle, alcune strisce lunghe e strette dei prati che circondavano in particolare i seminativi, cosicché le superfici delle unità grafiche parcellari di un'azienda agricola diventavano ammissibili. Secondo tale relazione, ciò poteva portare ad imprecisioni nelle misurazioni e, di conseguenza, all'approvazione di parcelle che non raggiungevano la dimensione minima delle parcelle agricole, ossia 0,1 ettari in Slovenia, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4, 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 al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio 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 (GU L 141, pag. 18), e dell'articolo 13, paragrafo 9, del 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 L 316, pag. 65). Al fine di illustrare la forma artificiale di un'unità grafica parcellare,

la Commissione ha usato come riferimento la parcella n. 127810, denominata «Medja» (in prosieguo: la «parcella Medja»). Essa ha, inoltre, segnalato che la difficoltà non risiedeva nelle piccole parcelle di per sé, ma nell'inadeguatezza della procedura adottata per identificare gli agricoltori che avrebbero aggiunto nelle loro dichiarazioni taluni terreni affinché le parcelle che non raggiungevano le dimensioni richieste diventassero ammissibili. Secondo la relazione di sintesi, tenuto conto dei requisiti previsti all'articolo 30 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 L 30, pag. 16), e, in mancanza di una procedura di controllo adeguata per identificare e scartare le suddette parcelle agricole, la Commissione ha constatato che sussisteva un rischio per i fondi agricoli in questione. Infine, al punto 12.9.3 della relazione di sintesi, la Commissione ha sostenuto che, dal momento che le autorità slovene non avevano dimostrato la loro tesi secondo cui le strisce lunghe e strette sussistevano unicamente nei terreni da pascolo permanenti, tutte le unità grafiche parcellari con una dimensione compresa tra 0,10 ettari e 0,15 ettari presentavano un rischio.

20 Va rilevato che, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005, la Commissione decide gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione qualora constati che alcune spese del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento, e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), di cui all'articolo 4 del medesimo regolamento, non sono state eseguite in conformità delle norme dell'Unione. Secondo l'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento n. 1290/2005, alle spese del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», escluse le spese per lo sviluppo rurale, sostenute dagli Stati membri a partire dal 16 ottobre 2006, si applicano le norme stabilite dal medesimo regolamento.

21 Va ricordato che, secondo una giurisprudenza consolidata, i fondi agricoli europei finanziano solo gli interventi effettuati in conformità alle disposizioni dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (sentenze del 24 febbraio 2005, Grecia/Commissione, C-300/02, Racc., EU:C:2005:103, punto 32, e del 27 febbraio 2013, Polonia/Commissione, T-241/10, EU:T:2013:96, punto 20).

22 Inoltre, spetta alla Commissione, al fine di provare l'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione comune dei mercati agricoli, non dimostrare in modo esaustivo l'insufficienza dei controlli svolti dalle amministrazioni nazionali o l'irregolarità delle cifre da esse trasmesse, bensì presentare un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole che essa nutre nei confronti di detti controlli o di dette cifre. Tale temperamento dell'onere della prova di cui gode la Commissione è dovuto al fatto che è lo Stato membro che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti dei fondi agricoli europei e che deve quindi fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v. sentenze Grecia/Commissione, punto 21 supra, EU:C:2005:103, punti da 33 a 36 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 12 luglio 2011, Slovenia/Commissione, T-197/09, EU:T:2011:348, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).

23 Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo (v. sentenze del 28 ottobre 1999, Italia/Commissione, C-253/97, Racc., EU:C:1999:527, punto 7 e la giurisprudenza ivi citata, e Slovenia/Commissione, punto 22 supra, EU:T:2011:348, punto 40 e la giurisprudenza ivi citata).

24 Diversamente da quanto sostenuto dalla Repubblica di Slovenia, per applicare una rettifica finanziaria non si richiede che sia constatata una carenza significativa nell'applicazione delle norme dell'Unione esplicite. Infatti, è certamente vero che, secondo le linee guida per l'applicazione delle rettifiche finanziarie forfettarie definite nell'allegato 2 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»), una rettifica finanziaria forfettaria presuppone l'esistenza di una carenza significativa nell'applicazione di norme dell'Unione esplicite. Tuttavia, è stato già accertato che tale condizione imposta dal documento VI/5330/97 non incide sulla definizione giurisprudenziale dell'onere della prova, menzionato ai precedenti punti 22 e 23, giacché, da un lato, la suddetta condizione deve essere letta nel suo contesto e, dall'altro, tale definizione giurisprudenziale è stata mantenuta dopo l'adozione del documento VI/5330/97 (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2006, Belgio/Commissione, T-221/04, EU:T:2006:223, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata).

25 Nel caso di specie, dal punto 12.9.1 della relazione di sintesi si evince che la Commissione, a sostegno della sua constatazione riguardo la sussistenza di carenze nella verifica delle piccole parcelle per il rispetto della definizione di parcelle agricole, si è basata sui risultati del controllo della parcella Medja, la cui forma, secondo la Commissione, era artificiale. Secondo quest'ultima, la superficie dichiarata di 0,12 ettari di prato comprendeva una striscia di terra, lunga circa 50 metri e larga non oltre 1,9 metri. Grazie a detta striscia di terra, tale parcella sarebbe stata ammissibile, circostanza che non si sarebbe verificata qualora tale striscia di terra non fosse stata presa in considerazione. Inoltre, una parte di tale superficie, ossia 0,02 ettari, sarebbe corrisposta a un lato non utilizzato nella produzione agricola, ricoperto da ortiche e arbusti. Secondo la relazione di sintesi, l'esclusione di tale parte avrebbe altresì potuto comportare il rigetto dell'intera parcella agricola giacché la dimensione minima di una parcella agricola come definita dalla Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 9, del regolamento n. 1122/2009, non sarebbe stata raggiunta.

26 In via preliminare, dal momento che gli anni di domanda in questione nel caso di specie sono gli anni dal 2009 al 2011, va rilevato che, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, del regolamento n. 1122/2009, il regolamento n. 796/2004 è abrogato con effetto a decorrere dal 1º gennaio 2010, ma che esso continua tuttavia ad applicarsi alle domande di aiuto presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione del premio che iniziano anteriormente al 1º gennaio 2010. Conformemente all'articolo 87, secondo comma, del regolamento n. 1122/2009, quest'ultimo si applica alle domande di aiuto presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione del premio che iniziano a decorrere dal 1º gennaio 2010.

27 Come rilevato dalla Repubblica di Slovenia, le constatazioni della Commissione relative alla parcella Medja non costituiscono un elemento di prova del dubbio serio e ragionevole in grado di dimostrare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, conformemente alla giurisprudenza menzionata al precedente punto 22.

28 In primo luogo, è infatti vero che, secondo la lettera del 21 novembre 2011, mediante la quale la Commissione ha comunicato alla Repubblica di Slovenia il risultato conseguente alla sua missione di controllo, la Commissione ha constatato gli elementi di cui al punto 12.9.1 della relazione di sintesi riguardanti la parcella Medja. Le autorità slovene, con lettera del 20 gennaio 2012 hanno, tuttavia, contestato tali rilievi. Dal punto 1.2.1 della lettera della Commissione del 16 luglio 2013 emerge che, poiché le autorità slovene avevano visitato tale parcella dopo il controllo eseguito dalla Commissione e avevano constatato che l'intera superficie veniva utilizzata per la produzione agricola, la Commissione ha chiuso la questione dell'ammissibilità della parcella in esame. Ne consegue che la Commissione non ha rilevato che la parcella Medja fosse inammissibile. Alla luce di quanto precede, la Commissione non può legittimamente ritenere che lo stato di tale parcella costituisca un elemento di prova che dimostra carenze nel sistema di controllo sloveno dell'ammissibilità delle superfici agricole.

29 In secondo luogo, per quanto riguarda, in particolare, la valutazione della Commissione di cui al punto 12.9.1 della relazione di sintesi, secondo la quale la parcella Medja avrebbe dovuto essere integralmente rifiutata anche in ragione del fatto che la dimensione minima di una parcella agricola, come definita dalla Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4, del regolamento n. 796/2004 e dell'articolo 13, paragrafo 9, del regolamento n. 1122/2009, non sarebbe stata raggiunta, non può neppure essere accolta. Infatti, dal suddetto punto della relazione di sintesi emerge che la parte non ammissibile della parcella in questione era solamente pari a 0,02 ettari. Dal momento che tale parcella aveva, secondo le constatazioni della Commissione, una superficie dichiarata di 0,12 ettari e che la dimensione minima di una parcella agricola in Slovenia era di 0,1 ettari, anche supponendo che la parte di 0,02 ettari non sia ammissibile, non si può affermare che la dimensione minima di 0,1 ettari non sia stata raggiunta.

30 In terzo luogo, per quanto riguarda le affermazioni della Commissione relative all'asserita forma artificiale della parcella Medja, contenente una striscia di terra lunga circa 50 metri e larga non oltre 1,9 metri, va rilevato che la Commissione non afferma in alcun modo che una superficie agricola deve possedere una forma particolare al fine di essere ammissibile. Inoltre, come afferma la Repubblica di Slovenia, la definizione dei termini «superficie agricola» e «parcella agricola», ai sensi del diritto dell'Unione non richiede una forma particolare per una superficie o per una parcella. Infatti, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), del regolamento n. 73/2009, si intende per «superficie agricola» qualsiasi superficie occupata da seminativi, pascoli permanenti o colture permanenti. In forza dell'articolo 2, punto 1 bis, del regolamento n. 796/2004, come modificato dal regolamento (CE) n. 972/2007 della Commissione, del 20 agosto 2007 (GU L 216, pag. 3), nonché in forza dell'articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1122/2009, una parcella agricola è definita, in linea di massima, come una porzione continua di terreno. Se, secondo la definizione contenuta nell'articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1122/2009, gli Stati membri possono stabilire criteri supplementari per l'ulteriore delimitazione delle parcelle agricole, non vi è nulla che consenta di concludere che in Slovenia fosse richiesta una forma particolare di superficie agricola. Peraltro, va constatato che le strisce di terra lunghe e strette sono, secondo la Commissione, indubbiamente ammissibili laddove esse costituiscano parte integrante di parcelle con una dimensione superiore a 0,15 ettari. Infatti, dal punto 12.9.3 della relazione di sintesi emerge che, secondo la Commissione, solamente le unità grafiche parcellari con una dimensione compresa tra 0,10 ettari e 0,15 ettari presentavano un rischio (v. precedente punto 19).

31 Dal momento che la Commissione non ha presentato altri elementi di prova di un dubbio serio e ragionevole, non si può concludere che quest'ultima abbia dimostrato l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli in ragione dell'esistenza, in Slovenia, di carenze nella verifica delle piccole parcelle per il rispetto della definizione delle parcelle agricole prevista all'articolo 14, paragrafo 4, del regolamento n. 796/2004 nonché all'articolo 13, paragrafo 9, del regolamento n. 1122/2009. Dunque la Commissione ha erroneamente applicato una rettifica finanziaria sulla base di una siffatta violazione delle norme del diritto dell'Unione.

32 Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione di cui al punto 12.9.1 della relazione di sintesi, secondo la quale esisteva anche un rischio per i fondi agricoli in questione alla luce dei requisiti previsti all'articolo 30 del regolamento n. 73/2009, va rilevato che, come segnalato dalla Commissione, e come si evince dal punto 12.9.1 della relazione di sintesi, la rettifica finanziaria applicata non è stata adottata alla luce di tale disposizione. Inoltre, dalla lettera della Commissione del 16 luglio 2013 emerge che quest'ultima ha citato l'articolo 30 del regolamento n. 73/2009 al solo fine di indicarne il contenuto, secondo il quale il fatto di creare artificialmente le condizioni necessarie per ottenere pagamenti era vietato ai sensi di tale disposizione.

33 Alla luce di quanto precede e senza che sia necessario che il Tribunale si pronunci sulla censura relativa a una violazione dell'obbligo di motivazione, dal momento che la Commissione ha applicato una rettifica finanziaria in assenza della prova di una violazione delle norme del diritto dell'Unione, il primo motivo deve essere accolto.

Sul secondo motivo, vertente sull'assenza di motivazione e sulla violazione del principio di legalità, con riferimento alla misurazione del campione delle parcelle e all'estrapolazione dei risultati dei controlli in loco

34 La Repubblica di Slovenia sostiene che la Commissione ha violato il suo obbligo di motivazione nonché il principio di legalità applicando una rettifica finanziaria in ragione del fatto che essa non avrebbe estrapolato i risultati dei controlli in loco quando la differenza accertata era inferiore al 3%. Le parcelle selezionate durante il controllo non sarebbero state scelte in modo casuale. Durante la selezione del campione delle unità grafiche parcellari, i requisiti di affidabilità e rappresentatività sarebbero stati soddisfatti, ai sensi del regolamento n. 1122/2009. Secondo la Repubblica di Slovenia, laddove fossero state riscontrate irregolarità nel campione delle unità parcellari grafiche selezionate in vista di un controllo in loco, le autorità slovene avrebbero esteso il campione alla luce delle linee guida del centro comune di ricerca della Commissione. Queste ultime fisserebbero una soglia del 3% per la constatazione di un'anomalia e richiederebbero che il campione sia esteso unicamente al di sopra di tale soglia ai sensi degli articoli 33 e 58 del regolamento n. 1122/2009. Tuttavia, diversamente da tali linee guida, l'estrapolazione di un errore constatato su un campione e la sua applicazione all'intero gruppo di colture non troverebbe una base giuridica né nel regolamento n. 796/2004 per l'anno di domanda 2009 né nel regolamento n. 1122/2009 per gli anni di domanda 2010 e 2011. La decisione impugnata sarebbe inoltre viziata da una motivazione carente, giacché la Commissione avrebbe constatato una violazione dell'obbligo di estrapolazione in base al considerando 44 del regolamento n. 1122/2009 per l'anno di domanda 2009. Inoltre, secondo la Repubblica di Slovenia, qualsiasi necessità di estrapolazione dell'errore viola il principio del contraddittorio e il diritto dell'agricoltore interessato di essere ascoltato. Peraltro, l'estrapolazione nel rispetto dei diritti fondamentali comporterebbe la misurazione obbligatoria di tutte le superfici, il che sarebbe contrario all'obiettivo di semplificazione previsto al considerando 44 del regolamento n. 1122/2009 nonché all'obiettivo di riduzione degli oneri e delle spese amministrative inutili. In ogni caso, dal momento che le autorità slovene hanno agito conformemente alle linee guida del centro comune di ricerca, la Commissione avrebbe dovuto rinunciare del tutto alla rettifica finanziaria ai sensi del documento VI/5330/97.

35 Secondo il punto 12.9.1 della relazione di sintesi, il controllo ha accertato che le autorità slovene selezionavano le parcelle agricole in modo casuale ai fini della loro misurazione, assicurandosi al contempo che venisse inclusa almeno un'unità parcellare grafica di ciascun gruppo di colture. Qualora fossero stati scoperti errori con riferimento a tali parcelle, che non fossero superiori al 3% o a due ettari, queste ultime sarebbero state accettate in quanto tali e si sarebbe supposto che le parcelle agricole che non erano state incluse nelle misurazioni fossero regolari. Secondo la relazione di sintesi, in Slovenia, la soglia di irregolarità che richiederebbe un'estensione del campione sarebbe fissata al 3%, ai sensi degli articoli 33 e 58 del regolamento n. 1122/2009. Come previsto al considerando 44 di tale regolamento, sarebbe tuttavia necessario che il campione fosse affidabile e rappresentativo, con la possibilità di estenderlo in caso di anomalie. In base a tale considerando, i risultati del campione dovrebbero essere estrapolati ed applicati al resto della popolazione. Secondo la relazione di sintesi, la possibilità di limitare la misurazione al 50% delle parcelle dichiarate ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 796/2004 e dell'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009 rappresentava una deroga alla regola del controllo dell'insieme delle parcelle agricole. Per tale motivo sarebbe possibile assicurare un risultato di controllo affidabile e rappresentativo mediante l'estrapolazione dei risultati del controllo, segnatamente laddove il campione non sia stato esteso a un livello tale da garantire l'eliminazione delle dichiarazioni in eccesso.

36 In primo luogo, per quanto riguarda la tesi secondo la quale la decisione impugnata è viziata da una motivazione carente giacché la Commissione avrebbe constatato una violazione dell'obbligo di estrapolazione in base al considerando 44 del regolamento n. 1122/2009 per l'anno di domanda 2009 e, pertanto, senza fornire una base giuridica valida, essa deve essere respinta. È infatti vero che la Commissione ha citato detto considerando, al punto 12.9.1 della relazione di sintesi, indicando che, secondo quest'ultimo, il campione doveva essere affidabile e rappresentativo, e con la possibilità di

estenderlo in caso di anomalie, e che i risultati del campione dovevano essere estrapolati ed applicati al resto della popolazione. Tuttavia, dal medesimo punto della relazione di sintesi risulta in modo adeguato sotto il profilo giuridico che, secondo la Commissione, il requisito di un controllo affidabile e rappresentativo che potesse essere garantito mediante un'estrapolazione dei risultati del controllo era previsto all'articolo 29 del regolamento n. 796/2004 e all'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009 e che tali disposizioni costituivano dunque, secondo la Commissione, una base giuridica valida nel caso di specie.

37 In secondo luogo, per quanto riguarda la tesi secondo la quale la Commissione ha violato il principio di legalità applicando una rettifica finanziaria in ragione del fatto che i risultati dei controlli in loco non erano stati estrapolati quando la differenza constatata era inferiore al 3%, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 796/2004, come modificato dal regolamento n. 972/2007 e dell'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009, i controlli in loco vertono sull'insieme delle parcelle agricole per le quali è stato chiesto un aiuto. Ai sensi di tali disposizioni, l'effettiva determinazione delle superfici nell'ambito del controllo in loco può essere limitata a un campione corrispondente ad almeno il 50% delle parcelle agricole oggetto di domanda, purché il campione garantisca un livello affidabile e rappresentativo di controllo per quanto riguarda sia la superficie controllata sia l'aiuto richiesto. Sempre secondo le summenzionate disposizioni, se il controllo del predetto campione rivela anomalie, si estende il campione delle parcelle agricole effettivamente ispezionate.

38 Sotto un primo profilo, è pacifico che le autorità slovene abbiano limitato l'effettiva determinazione delle superfici nell'ambito di un controllo in loco a un campione corrispondente ad almeno il 50% delle parcelle agricole oggetto di domanda, ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 796/2004 e dell'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009. Va rilevato che la Repubblica di Slovenia non contesta le affermazioni della Commissione secondo le quali, nel momento in cui le autorità slovene hanno riscontrato errori con riguardo a talune parcelle nell'ambito dei loro controlli in loco, che non superano il 3% né i due ettari, tali errori sono stati considerati come tali senza che il campione di controllo sia stato esteso in tutti i casi. Dal punto 12.9.2 della relazione di sintesi si evince infatti che, secondo le autorità slovene, qualora la percentuale di errore fosse stata inferiore al 3%, l'ispettore avrebbe deciso se fosse opportuno o meno estendere il controllo a tutta l'azienda.

39 Per quanto riguarda la tesi secondo la quale la soglia di irregolarità che avrebbe richiesto un'estensione del campione poteva essere fissata al 3%, conformemente agli articoli 33 e 58 del regolamento n. 1122/2009, è giocoforza constatare, da un lato, che il suddetto articolo 33 non contiene alcuna soglia al di sotto della quale un'estensione del campione non sia richiesta. Dall'altro, per quanto riguarda l'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, è vero che quest'ultimo dispone che, qualora, in relazione a un gruppo di colture, la superficie dichiarata ai fini di qualsiasi regime di aiuto per superficie sia superiore alla superficie determinata in conformità all'articolo 57 del suddetto regolamento, l'importo dell'aiuto sia calcolato sulla base della superficie determinata, cui è sottratta due volte la differenza constatata, se questa è superiore al 3% o a due ettari, ma non superiore al 20% della superficie determinata. Tuttavia, dall'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, situato nel titolo IV di tale regolamento, intitolato «Base di calcolo per gli aiuti, le riduzioni e le esclusioni», non risulta affatto che, nell'ambito di un controllo in loco, le autorità nazionali non siano tenute ad estendere il campione qualora siano riscontrate meno del 3% di irregolarità. Inoltre, va osservato che la Commissione afferma correttamente che, qualora l'insieme delle parcelle sia oggetto di misurazione, la differenza della superficie può superare il 3%, il che impone l'applicazione delle riduzioni dei pagamenti, ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009.

40 Per quanto attiene all'argomentazione della Repubblica di Slovenia, secondo cui la stessa si è basata sulle linee guida del centro comune di ricerca della Commissione, come interpretate in un messaggio di posta elettronica inviato dal suddetto centro alle autorità slovene il 10 ottobre 2011, che fisserebbero una soglia del 3% ai fini della constatazione di un'anomalia e richiederebbero l'estensione del campione unicamente al di sopra di tale soglia in forza degli articoli 33 e 58 del regolamento n. 1122/2009, tale tesi non può essere accolta. Infatti, da un lato, è vero che, secondo tali linee guida,

qualora la percentuale di errore constatata durante il controllo di un campione sia superiore al 3%, tutte le parcelle del gruppo di colture interessato devono essere inserite nel campione. Tuttavia, da tali linee guida emerge altresì che la constatazione di un'irregolarità al di sotto della soglia del 3% rappresenta un rischio per i fondi agricoli e può giustificare un controllo completo. Dall'altro, dato che dal messaggio di posta elettronica del centro comune di ricerca del 10 ottobre 2011 emerge che la soglia del 3% è stata fissata in ragione del fatto che un'anomalia ai sensi dell'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009 esisteva unicamente qualora quest'ultima fosse tale da comportare una riduzione del pagamento, circostanza che si sarebbe verificata qualora la differenza constatata avesse superato il 3% ai sensi dell'articolo 58 di tale regolamento, va rilevato che un'interpretazione siffatta degli articoli 33 e 58 del regolamento n. 1122/2009 deve essere respinta per i motivi esposti al precedente punto 39.

41 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo la quale sarebbe possibile garantire un risultato del controllo affidabile e rappresentativo mediante l'estrapolazione dei risultati del controllo, segnatamente laddove il campione non sia esteso fino a un livello che garantisca che le dichiarazioni in eccesso siano eliminate, è vero che un'estrapolazione siffatta non è prevista né all'articolo 29 del regolamento n. 796/2004 né all'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009. Solo il considerando 44 del regolamento n. 1122/2009 dispone che i risultati del campione devono essere estrapolati ed applicati al resto della popolazione. Tale considerando si applica unicamente ai controlli in loco relativi agli anni di domanda 2010 e 2011 e non all'anno di domanda 2009 (v. punto 26 supra). È altresì vero che, secondo una giurisprudenza consolidata, se il preambolo di un atto dell'Unione è idoneo a precisare il contenuto di esso, non può essere fatto valere per derogare alle disposizioni stesse dell'atto di cui trattasi (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Racc., EU:C:2006:10, punto 76 e la giurisprudenza ivi citata).

42 Tuttavia, dall'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 796/2004 nonché dall'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento n. 1122/2009 si evince che i controlli in loco devono essere effettuati in modo da consentire di verificare con efficacia il rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti nonché dei requisiti e delle norme in materia di condizionalità. Inoltre, come afferma la Commissione, ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 796/2004 nonché dell'articolo 33 del regolamento n. 1122/2009 la possibilità di limitare l'effettiva determinazione delle parcelle a un campione corrispondente al 50% delle parcelle costituisce una deroga al principio del controllo dell'insieme delle parcelle agricole. Tale possibilità è stata prevista ai fini di semplificazione, come emerge dal considerando 44 del regolamento n. 1122/2009. Alla luce di quanto precede, la Commissione ha correttamente ritenuto che un risultato affidabile e rappresentativo dei controlli in loco potesse essere raggiunto estrapolando i risultati del campione al resto della popolazione. Infatti, mediante una siffatta estrapolazione, si può ottenere un risultato affidabile e rappresentativo dei controlli in loco che riguarda l'insieme delle parcelle in questione e non solo le parcelle che sono state effettivamente oggetto di controllo. Va rilevato che l'estrapolazione costituisce il corollario della possibilità di semplificare i controlli in loco limitando gli stessi a un campione che rappresenta il 50% delle parcelle agricole.

43 A tal riguardo, per quanto concerne l'argomento della Repubblica di Slovenia secondo il quale l'estrapolazione di un errore riscontrato viola il principio del contraddittorio e il diritto dell'agricoltore interessato di essere ascoltato e l'estrapolazione nel rispetto dei diritti fondamentali comporta la misurazione obbligatoria dell'insieme delle superfici, il che sarebbe contrario all'obiettivo di semplificazione previsto al considerando 44 del regolamento n. 1122/2009 nonché all'obiettivo di ridurre gli oneri e le spese amministrative inutili, va ribadito che la decisione di liquidazione dei conti mira essenzialmente a garantire che le spese sostenute da parte delle autorità nazionali siano conformi alle norme dell'Unione (sentenza del 22 aprile 1999, Paesi Bassi/Commissione, C-28/94, Racc., EU:C:1999:191, punto 49). Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, la decisione finale e definitiva sulla liquidazione dei conti è emanata al termine di uno specifico procedimento contraddittorio che garantisce debitamente agli Stati membri interessati la possibilità di esporre le loro ragioni (v. sentenza del 14 dicembre 2000, Germania/Commissione, C-245/97, Racc., EU:C:2000:687,

punto 47 e la giurisprudenza ivi citata). Il procedimento di liquidazione dei conti è quindi un procedimento aperto nei confronti dello Stato membro e non nei confronti dell'agricoltore interessato, il quale non è titolare del diritto di essere ascoltato durante tale procedimento. Inoltre, è giocoforza constatare che, estrapolando i risultati del campione al resto della popolazione, nessuna specifica parcella agricola viene identificata come inammissibile. Peraltro, va rilevato che una siffatta estrapolazione serve a ridurre gli oneri e le spese amministrative, dato che può essere garantito un risultato affidabile dei controlli in loco tenendo conto dell'obiettivo di semplificazione di tali controlli.

44 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda la tesi della Repubblica di Slovenia secondo la quale la Commissione ha erroneamente ritenuto che le parcelle selezionate durante il controllo fossero state scelte in modo casuale, va rilevato che è vero che, secondo il punto 12.9.1 della relazione di sintesi, la Commissione ha constatato che le parcelle agricole in questione erano state scelte in modo casuale. Tuttavia, come ammesso dalla Repubblica di Slovenia, da tale punto non emerge che l'anomalia riscontrata nei controlli in loco fosse fondata su un'asserita mancanza di rappresentatività delle parcelle agricole selezionate. Tale tesi della Repubblica di Slovenia è pertanto inconferente.

45 In terzo luogo, la Repubblica di Slovenia sostiene che, dal momento che le autorità slovene hanno agito conformemente alle linee guida del centro comune di ricerca della Commissione, quest'ultima avrebbe dovuto rinunciare del tutto alla rettifica finanziaria ai sensi del documento VI/5330/97.

46 A tale riguardo, va rilevato che, ai sensi del documento VI/5330/97, qualora le insufficienze siano dovute a difficoltà di interpretazione dei testi dell'Unione, esclusi i casi in cui si può ragionevolmente presumere che lo Stato membro interpelli la Commissione in proposito, nonché qualora le autorità nazionali abbiano preso misure efficaci per rimediare alle insufficienze non appena queste sono emerse, si potrà tenere conto di questi fattori attenuanti e applicare l'aliquota più bassa o non applicare alcuna rettifica.

47 Nel caso di specie, va rilevato che, anche se, secondo le linee guida in questione, le autorità slovene non erano tenute ad aumentare il campione del controllo giacché le irregolarità riscontrate da tali autorità non superavano la soglia del 3%, ciò non toglie che, anche secondo tali linee guida, occorreva estrapolare i risultati del campione e applicarli al resto della popolazione. Non sembra quindi che la Commissione abbia erroneamente applicato la rettifica finanziaria in questione.

48 Pertanto, il secondo motivo dev'essere respinto.

49 Alla luce di tutto quanto precede, il ricorso deve essere accolto parzialmente nella misura in cui la Commissione ha applicato una rettifica finanziaria in ragione di carenze nella verifica delle piccole parcelle per il rispetto della definizione di parcelle agricole. La decisione impugnata deve dunque essere annullata nella parte in cui essa esclude dal finanziamento dell'Unione, per quanto riguarda la Repubblica di Slovenia, un importo pari ad EUR 85 780,08 per l'esercizio finanziario 2010, ad EUR 115 956,46 per l'esercizio finanziario 2011, e ad EUR 131 269,23 per l'esercizio finanziario 2012. Il ricorso deve essere respinto quanto al resto.

Sulle spese

50 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, se ciò appare giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, il Tribunale può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese dell'altra parte.

51 Nel caso di specie, va rilevato che si devono accogliere le conclusioni della Repubblica di Slovenia relative alla rettifica finanziaria di un importo pari ad EUR 333 005,77. Il ricorso deve invece essere respinto per quanto riguarda il resto della rettifica finanziaria di importo pari ad EUR 14 655,33. Si

procederà quindi a un'equa valutazione delle circostanze della causa decidendo che la Commissione sopporterà le proprie spese nonché nove decimi di quelle sostenute dalla Repubblica di Slovenia. Quest'ultima sopporterà un decimo delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione di esecuzione 2014/458/UE della Commissione, del 9 luglio 2014, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), è annullata nella parte in cui essa esclude dal finanziamento dell'Unione, per quanto concerne la Repubblica di Slovenia, un importo pari ad EUR 85 780,08 per l'esercizio finanziario 2010, ad EUR 115 956,46 per l'esercizio finanziario 2011 e ad EUR 131 269,23 per l'esercizio finanziario 2012.**

2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

3) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese nonché nove decimi di quelle sostenute dalla Repubblica di Slovenia.**

4) **La Repubblica di Slovenia sopporterà un decimo delle proprie spese.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 gennaio 2016.

Firme