Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

12 maggio 2016*

«FEAOG — Sezione garanzia — FEAGA e FEASR — Spese escluse dal finanziamento — Settori bovino e ovino — Rettifica finanziaria forfettaria — Rettifica specifica — Articoli 48 e 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 — Diritti speciali — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-384/14,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri e B. Tidore, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Rossi e D. Bianchi, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento parziale della decisione di esecuzione 2014/191/UE della Commissione, del 4 aprile 2014, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 104, pag. 43), nella parte in cui tale decisione esclude talune spese sostenute dalla Repubblica italiana,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione),

composto da S. Frimodt Nielsen, presidente, F. Dehousse e A.M. Collins (relatore), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 dicembre 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

Sentenza[1] *[omissis]*

Procedimento e conclusioni delle parti

21 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 giugno 2014, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso

22 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Sesta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

23 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 10 dicembre 2015.

24 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata nella parte in cui applica rettifiche finanziarie di 5 026 453,43 e di 1 860 259,60 EUR;

— condannare la Commissione alle spese.

25 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

26 La Repubblica italiana solleva una serie di motivi avverso la decisione impugnata, relativi, in sostanza, alla violazione delle norme dell'Unione in materia di PAC, alla violazione di forme sostanziali per difetto di motivazione nonché alla violazione di svariati principi generali di diritto dell'Unione, tra cui il principio di proporzionalità, di legalità e della certezza del diritto, in quanto la Commissione ha applicato rettifiche finanziarie, in primo luogo, nel contesto della concessione dei pagamenti supplementari a norma dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 e, in secondo luogo, nell'ambito della determinazione dei diritti speciali ai sensi degli articoli 47 e 48 del medesimo regolamento.

27 In sede di udienza, la Repubblica italiana ha dichiarato che rinunciava ad avvalersi del motivo tratto dall'errata applicazione della rettifica forfettaria di 3 477 225 EUR in quanto fondata sull'inosservanza dei criteri di riconoscimento di un organismo pagatore. Pertanto, l'oggetto della controversia in esame si limita alla legittimità dell'applicazione, da parte della Commissione, degli articoli 47, 48 e 69 del regolamento n. 1782/2003 quali fondamento delle rettifiche finanziarie, rispettivamente, di EUR 1 860 259,60 e EUR 5 026 453,43.

1 — Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

Considerazioni di principio

28 In via preliminare, va ricordato che il FEAOG e il Fondo finanziano solo le spese sostenute in conformità al diritto dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (sentenze dell'8 maggio 2003, Spagna/Commissione, C-349/97, Racc., EU:C:2003:251, punto 45; del 24 febbraio 2005, Grecia/Commissione, C-300/02, Racc., EU:C:2005:103, punto 32, e del 12 settembre 2012, Grecia/Commissione, T-356/08, EU:T:2012:418, punto 12).

29 A questo proposito, dalle regole relative al FEAOG e al Fondo risulta che gli Stati membri sono tenuti ad organizzare un insieme di controlli amministrativi e di controlli in loco che permetta di garantire che le condizioni sostanziali e formali per l'erogazione degli aiuti siano correttamente osservate. Se una tale organizzazione di insieme dei controlli manca o se quella istituita da uno Stato membro fosse difettosa al punto da lasciar sussistere dubbi circa l'osservanza di tali condizioni, la Commissione è autorizzata a non riconoscere talune spese effettuate dallo Stato membro interessato (sentenze del 12 giugno 1990, Germania/Commissione, C-8/88, Racc., EU:C:1990:241, punti 20 e 21; del 14 aprile 2005, Spagna/Commissione, C-468/02, EU:C:2005:221, punto 36, e del 30 settembre 2009, Portogallo/Commissione, T-183/06, EU:T:2009:370, punto 31).

30 Dalla giurisprudenza risulta inoltre che, sebbene la normativa rilevante relativa alla concessione dei premi non imponga esplicitamente agli Stati membri di istituire misure di sorveglianza e modalità di controllo come quelle evocate dalla Commissione al momento della liquidazione dei conti del FEAOG e del Fondo, nondimeno tale obbligo può derivare, eventualmente in maniera implicita, dal fatto che, in forza della norme relative al FEAOG e al Fondo, spetta agli Stati membri organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza (sentenze Spagna/Commissione, punto 29 supra, EU:C:2005:221, punto 35; del 24 aprile 2008, Belgio/Commissione, C-418/06 P, Racc., EU:C:2008:247, punto 70, e del 4 settembre 2009, Austria/Commissione, T-368/05, EU:T:2009:305, punto 76).

31 Quanto alle regole che disciplinano l'onere della prova in materia di liquidazione dei conti, al fine di provare l'esistenza di una violazione delle norme della PAC, la Commissione è tenuta non già a dimostrare esaurientemente l'inefficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da esse trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa nutriti a proposito di tali controlli o di tali dati. Questo 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 del Fondo (sentenze dell'11 gennaio 2001, Grecia/Commissione, C-247/98, Racc., EU:C:2001:4, punti da 7 a 9; del 1º luglio 2009, Spagna/Commissione, T-259/05, EU:T:2009:232, punto 112, e Grecia/Commissione, punto 28 supra, EU:T:2012:418, punto 13).

32 La gestione del finanziamento del FEAOG compete, infatti, principalmente alle amministrazioni nazionali incaricate di assicurare il rigoroso rispetto delle norme dell'Unione. Tale sistema, fondato sulla fiducia tra le autorità nazionali e l'Unione, non richiede nessun controllo sistematico da parte della Commissione, controllo che quest'ultima non potrebbe d'altronde materialmente svolgere. Solo lo Stato membro è in grado di conoscere e determinare con precisione i dati necessari all'elaborazione dei conti del Fondo, mentre la Commissione non è abbastanza vicina agli operatori economici per potere ottenere da loro le informazioni di cui essa ha bisogno (sentenze del 1º ottobre 1998, Irlanda/Commissione, C-238/96, Racc., EU:C:1998:451, punto 30; del 7 luglio 2005, Grecia/Commissione, C-5/03, Racc., EU:C:2005:426, punto 97, e del 17 ottobre 2012, Spagna/Commissione, T-491/09, EU:T:2012:550, punto 25).

33 Di conseguenza, spetta allo Stato membro fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettiva natura dei propri controlli e dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (sentenza Grecia/Commissione, punto 28 supra, EU:T:2012:418, punto 13).

34 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 (sentenze del 28 ottobre 1999, Italia/Commissione, C-253/97, Racc., EU:C:1999:527, punto 7; Spagna/Commissione, punto 28 supra, EU:C:2003:251, punto 48; del 12 luglio 2011, Slovenia/Commissione, T-197/09, EU:T:2011:348, punto 40, e Grecia/Commissione, punto 28 supra, EU:T:2012:418, punto 35).

35 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare i motivi sollevati dalla Repubblica italiana per corroborare il proprio ricorso per quanto attiene alle due categorie di rettifiche finanziarie applicate nella decisione impugnata.

[omissis]

2. Sul motivo relativo alla rettifica specifica concernente la determinazione e il pagamento dei diritti speciali previsti dagli articoli 47 e 48 del regolamento n. 1782/2003

80 La Repubblica italiana sostiene di aver correttamente applicato gli articoli 43 e 48 del regolamento n. 1782/2003 in tutte le situazioni relative al trasferimento o alla successione dei diritti all'aiuto da un agricoltore ad un altro, oggetto della decisione impugnata. A suo parere, tali diritti all'aiuto speciali sono stati calcolati correttamente mantenendo distinti, da un lato, l'importo di riferimento dell'attività zootecnica e, dall'altro, i diritti agli aiuti connessi alle superfici. Il sistema di ridistribuzione di tali diritti sarebbe compatibile con la normativa dell'Unione dal momento che esso rispetta il requisito di tracciabilità dei diritti all'aiuto.

81 La Commissione contesta le argomentazioni presentate dalla Repubblica italiana.

82 In via preliminare, occorre precisare che al punto 4.16 del ricorso la Repubblica italiana adduce che la decisione impugnata è illegittima «per violazione dei principi generali di proporzionalità, di legalità, di certezza del diritto, del legittimo affidamento, nonché dell'obbligo di motivazione». Occorre constatare che, per quanto attiene ai principi e obblighi asseritamente violati, la Repubblica italiana non solleva alcun argomento, neppure sommario. In particolare, laddove essa lamenta una mancanza di una motivazione completa ed appropriata della decisione impugnata senza specificare i punti rispetto ai quali mancherebbe la motivazione e senza precisare gli elementi di diritto e di fatto che richiedevano una trattazione supplementare, il ricorso non soddisfa i requisiti stabiliti dall'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, sicché tali censure devono essere dichiarate irricevibili (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2008, Mote/Parlamento, T-345/05, Racc., EU:T:2008:440, punti da 75 a 77).

83 Ne consegue che occorre considerare che, con la censura in esame, la Repubblica italiana lamenta sostanzialmente una violazione degli articoli 47 e 48 del regolamento n. 1782/2003.

84 Occorre inoltre ritenere che nel valutare la censura in esame occorre unicamente chiarire se sia fondata l'interpretazione dell'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003 sostenuta dalla Commissione nella decisione impugnata, in combinato con gli atti prodotti nel corso del procedimento amministrativo. Come risulta dagli scambi avvenuti in udienza, infatti, le parti controvertono sull'interpretazione che occorre fornire di tale disposizione.

85 La rettifica specifica di EUR 1 860 259,60 applicata dalla Commissione nella decisione impugnata, a causa della determinazione e dell'attribuzione indebite di diritti all'aiuto speciali, non è stata oggetto di una previa conciliazione e, pertanto, nella relazione di sintesi non è fornita alcuna spiegazione in merito. La carenza addebitata alla Repubblica italiana è oggetto di spiegazioni nelle lettere della

Commissione del 22 dicembre 2010 e del 13 dicembre 2012 (v. punti 12 e 14 supra). Essa riguarda, da un lato, l'allocazione di diritti speciali in presenza dei diritti derivanti dagli ovini, dai bovini e dalle superfici e, dall'altro, la ripartizione dei diritti speciali risultante dal settore dell'olio, per gli anni di domanda dal 2006 al 2009. In dette lettere, la Commissione accusa le autorità italiane di aver gestito male tali situazioni di cumulo dei diritti all'aiuto. Le situazioni contemplate nella censura in esame vi sono descritte nei seguenti termini:

— nel caso in cui un agricoltore con diritti speciali assegnati in base al periodo di riferimento ha ricevuto da un altro agricoltore (per trasferimento o per eredità) ettari e importi corrispondenti prima del primo anno di applicazione del regime di pagamento unico, il valore dei suoi diritti speciali non [è stato ripartito dalle autorità italiane] entro i valori normali (fino a 5 000 EUR);

— nel caso in cui un agricoltore con diritti normali assegnati in base al periodo di riferimento ha ricevuto importi derivanti dal premio per bovini senza corrispondenti ettari da un altro agricoltore (per trasferimento o eredità) prima del primo anno di applicazione del regime di pagamento unico, il valore dei suoi diritti speciali ricevuti non è assegnato [dalle autorità italiane] ai suoi diritti normali (fino a 5 000 EUR).

86 Secondo la Commissione, una corretta applicazione dell'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003 postulava di assegnare i diritti speciali ai diritti normali fino alla soglia di 5 000 EUR per ettaro e, successivamente, di assegnare il saldo ai diritti speciali. Per tutta la durata del procedimento amministrativo, essa ha affermato che i diritti ai pagamenti supplementari (speciali) per un importo inferiore a 5 000 EUR non dovevano essere utilizzati in modo autonomo rispetto al pagamento unico, bensì allocati ai diritti normali ai fini del calcolo del diritto a pagamento per ettaro, calcolo che consiste nella divisione dei pagamenti ricevuti nel periodo di riferimento per gli ettari che hanno contribuito a generarli come se questi ettari avessero contribuito a generare i pagamenti supplementari (fino alla soglia di 5 000 EUR). Le autorità italiane, invece, tenendo distinti i diritti normali dai diritti speciali (senza alcuna ridistribuzione) avrebbero creato più diritti particolari e, di conseguenza, avrebbero sottostimato i diritti normali di riferimento.

87 Nelle sue memorie, la Repubblica italiana riconosce di essersi discostata, nella sua prassi, dall'applicazione delle disposizioni in esame così come accolta dalla Commissione. Essa afferma che «gli art[icoli] 43 e 48 sono stati applicati sulla quota di importi di riferimento di ogni agricoltore cedente e sull'agricoltore cessionario per la quota di importi derivanti dall'attività agricola di quest'ultimo, considerando che ciascuno era titolare dei pagamenti diretti nel corso del periodo di riferimento» e che «le autorità italiane hanno ritenuto di non [effettuare una redistribuzione dei diritti speciali] solo nei casi in cui la somma di tutti gli importi di riferimento (…) determinava un valore unitario per ettaro superior[e] a 5 000 euro». A suo avviso, tale applicazione sarebbe altresì conforme all'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003.

88 Occorre rilevare che l'interpretazione dell'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003, che stabilisce le modalità di applicazione della deroga prevista dall'articolo 47 alla regola generale sancita dall'articolo 43 del medesimo regolamento, deve inevitabilmente essere restrittiva (v., per analogia, sentenza del 13 dicembre 2001, Heininger, C-481/99, Racc., EU:C:2001:684, punto 31 e giurisprudenza citata).

89 In via preliminare, occorre ricordare quale sia l'obiettivo generale perseguito dal regolamento n. 1782/2003, ossia l'attuazione del regime di pagamento unico. Secondo l'interpretazione letterale dell'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003, tenuto conto delle disposizioni adiacenti, tale norma si applica agli agricoltori che hanno percepito «pagamenti che danno luogo a diritti all'aiuto sottoposti a condizioni particolari» contemplate all'articolo 47 del citato regolamento e che, durante il periodo di riferimento «non possiedono ettari ai sensi dell'articolo 43 [del medesimo regolamento]» ai fini della determinazione dei diritti al pagamento unico o il cui diritto per ettaro corrisponde ad un importo superiore a 5 000 EUR. Tali agricoltori, che o non possiedono ettari, o possiedono ettari il cui diritto

per ettaro supera i 5 000 EUR, hanno diritto a) ad un aiuto pari al loro «importo di riferimento» (di base) corrispondente ai pagamenti diretti che erano stati loro concessi nel periodo medio di tre anni e b) ad un aiuto «per ogni 5 000 EUR o frazione dell'importo di riferimento» (ossia i pagamenti speciali) che ha percepito nel periodo medio di tre anni.

90 Ne risulta che i pagamenti speciali sono allocati all'importo di riferimento per ettaro fino ad un importo di 5 000 EUR e, a partire da tale soglia, costituiscono un diritto all'aiuto (speciale) in più. A questo riguardo, l'articolo 47, primo paragrafo, del regolamento n. 1782/2003 dispone che gli importi da esso elencati debbano essere «inclusi nell'» importo di riferimento alle condizioni di cui all'articolo 48 dello stesso regolamento. Dall'articolo 47, secondo paragrafo, del regolamento n. 1782/2003 emerge inoltre che a decorrere dal 2007, e in deroga agli articoli 33, 43 e 44 del regolamento stesso, gli importi provenienti dal premio per i prodotti lattiero-caseari e dai pagamenti supplementari (di cui agli articoli 95 e 96 del regolamento n. 1782/2003) sono «inclusi nel» regime di pagamento unico alle condizioni previste agli articoli 48, 49 e 50. In tal modo, la normativa rilevante sancisce il principio del cumulo dei pagamenti provenienti da titoli diversi in un pagamento unico.

91 Pertanto, la Repubblica italiana versa in errore quando afferma che dall'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003 si evince un obbligo di mantenere separati i pagamenti che scaturiscano da diritti differenti. Peraltro, neppure il rinvio all'articolo 49 del citato regolamento, come formulato nel ricorso, è idoneo a corroborare la tesi dedotta in giudizio dalla Repubblica italiana. Tale disposizione, rubricata «Condizioni» e vertente sui diritti all'aiuto speciali, introduce una deroga all'articolo 36, paragrafo 1, e all'articolo 44, paragrafo 1, del regolamento medesimo, nel senso che gli agricoltori che dispongono di tali diritti all'aiuto per i quali non possedevano ettari nel periodo di riferimento sono autorizzati a derogare all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalente al numero di diritti. Questa deroga è assoggettata alla condizione di mantenere almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento, espressa in unità di bestiame adulto. Si constata che questa disposizione non prevede alcun metodo alternativo per determinare i diritti all'aiuto speciali, né alcun obbligo di mantenere separati i pagamenti che scaturiscono da diritti differenti. L'articolo 49, paragrafo 3, del regolamento n. 1782/2003 precisa infatti che «[i] diritti all'aiuto determinati ai sensi dell'articolo 48 non sono soggetti a modifiche».

92 Occorre respingere anche l'argomento esposto al punto 32 della replica, secondo cui gli importi contemplati dall'articolo 48, primo comma, del regolamento n. 1782/2003 sono «in aggiunta» all'importo di riferimento. Infatti, il confronto delle diverse versioni linguistiche dell'articolo 47, paragrafo 1, di tale regolamento, in particolare delle versioni italiana, inglese e tedesca, conferma il significato dei termini «sono inclusi» ([…]; «included in»; «in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen»). In ogni caso, in sede di udienza, la Repubblica italiana ha rinunciato a questo argomento.

93 Non può trovare accoglimento neppure l'affermazione secondo cui, da un lato, il metodo applicato dalle autorità italiane per determinare i diritti non ha comportato differenze nel valore complessivo dei diritti all'aiuto attribuiti agli agricoltori interessati e, dall'altro, quanto ai diritti speciali, l'obbligo di mantenere unità di bestiame adulto ha continuato a valere a norma dell'articolo 49 del regolamento n. 1782/2003. Dato che il regolamento ha approntato uno specifico metodo di calcolo dei diritti all'aiuto a questo scopo e onde garantire la regolarità dei diritti allocati in tutti gli Stati membri, la Repubblica italiana era obbligata ad applicarlo. Dalla disamina che precede si evince che l'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003 presenta un carattere vincolante e non prevede alcun margine discrezionale in capo allo Stato membro. La Repubblica italiana non può quindi affermare che il suo metodo alternativo sia altrettanto efficace, idoneo a prevenire le frodi o, ancora, più favorevole per gli agricoltori (v., in tal senso, sentenze Spagna/Commissione, punto 44 supra, EU:C:2002:192, punto 87 e giurisprudenza citata, e del 28 marzo 2007, Spagna/Commissione, T-220/04, EU:T:2007:97, punto 89 e giurisprudenza citata).

94 Lo stesso è a dirsi per quanto attiene all'argomento secondo cui l'azione delle autorità italiane non ha provocato alcun rischio per il Fondo. È giocoforza constatare che la Repubblica italiana non ha provveduto a produrre un elemento probatorio idoneo a mettere in discussione il computo effettuato dai servizi della Commissione quanto agli importi esatti che espongono il Fondo a un rischio. Infatti emerge, da un lato, dal verbale della riunione bilaterale dell'8 febbraio 2011 e, dall'altro, dalla lettera del 13 dicembre 2012, che le autorità italiane, avvalendosi di una metodologia approvata dalla Commissione, hanno «fornito il calcolo che mostra il rischio effettivo per il Fondo determinato dall'applicazione errata degli articoli 43 e 48 del regolamento n. 1782/2003. Il rischio ammonta a EUR 1 813 699,96 per 4 anni».

95 Per quanto attiene all'argomento secondo cui la Commissione non ha indicato gli effetti concreti dell'errata applicazione degli articoli 43 e 48 del regolamento n. 1782/2003 da parte delle autorità italiane, anch'esso deve essere respinto. Come risulta dalle considerazioni svolte al punto 31 supra, la Commissione è tenuta a presentare un elemento di dubbio serio e non già a dimostrare che i rischi sono stati realizzati.

96 Alla luce delle considerazioni che precedono, soprattuto di quelle esposte ai punti 89 e 90 supra, occorre dichiarare che l'interpretazione dell'articolo 48 del regolamento n. 1782/2003 caldeggiata dalla Repubblica italiana è contraria sia alla sua lettera che al suo impianto sistematico. Posto che tutti gli argomenti sono stati rigettati, occorre respingere il presente motivo sollevato dalla Repubblica italiana, relativo alla rettifica specifica vertente sulla determinazione ed il pagamento dei diritti speciali, in quanto non fondato.

97 Occorre pertanto respingere in toto il ricorso.

[omissis]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 maggio 2016.

Firme